Dr. jur. Otto Eggel.

Das Erfordernis der ministeriellen Gegenzeichnung
nach dem Staatsrecht Preußens und des Deutschen Reiches.

Ober-Glogau 1906
Buchdruckerei Emil Radek.

Das Erfordernis der ministeriellen Gegenzeichnung

nach dem Staatsrecht Preußens und des Deutschen Reiches.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde
der Juristischen Fakultät der Universität zu Breslau

vorgelegt von

Otto Eggel,
Referendar in Oberglogau.

Ober-Glogau.
Buchdruckerei Emil Radek
1906.

Gedruckt mit Genehmigung der jur. Fakultät der Universität Breslau.

Referent: Professor Dr. Dahn.

Correferent: Professor Dr. Brie.

Brie, Dekan.

Inhalts-Verzeichnis.

Das Erfordernis der ministeriellen Gegenzeichnung nach dem Staatsrecht Preußens und des Deutschen Reiches.

Literaturverzeichnis.

1. **Anschütz**, Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt und den Umfang des königlichen Verordnungsrechtes nach preußischem Staatsrecht. II. A., Tübingen und Leipzig 1901.
2. **Arndt**, Die Verfassung des Deutschen Reiches, Berlin 1895.
3. „ Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Berlin 1901.
4. „ Die Verfassungs-Urkunde für den preußischen Staat V. A., Berlin 1904.
5. **Bähr**, Der Rechtsstaat, Cassel und Göttingen 1864.
6. **Bezold**, Materialien der Deutschen Reichsverfassung, Berlin 1873.
7. **Bischof**, Ministerverantwortlichkeit und Staatsgerichtshöfe, Gießen 1859.
8. **Blackstone**, Commentaries on the laws of England, X. ed., London 1787.
9. **Bornhak**, Preußisches Staatsrecht, Freiburg 1888/90.
10. **Brie**, Landesherr (Staatsoberhaupt) in Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts, Freiburg i. B. 1890, Bd. II. S. 7—10.
11. „ Staatsminister, Staatsministerium, ebenda 484—97.
12. **Brockhaus**, Das deutsche Heer und die Kontingente der Einzelstaaten, Leipzig 1888.
13. **Bromme**, Die Verfassung der Verein. Staaten von Nord-Amerika, der Freistaaten Pensylvania und Texas, der Königreiche Belgien und Norwegen, die Bundesverfassung der Schweiz und die englische Staatsverfassung, Stuttgart 1848.
14. **Brunner**, Deutsche Rechtsgeschichte, Bd. II, Leipzig 1892.
15. **Buddeus**, Die Ministerverantwortlichkeit in konstitutionellen Monarchien, Leipzig 1833.
16. **Cherbuliez**, Théorie des garanties constitutionelles, Paris 1828.
17. **Constant**, Cours de politique constitutionelle, III. éd. précédée d'une introduction par M. I. P. Pagès, Bruxelles 1837.
18. „ Cours de politique constitutionelle ou collection des ouvrages publiés sur le gouvernement représentatif. Avec une introduction et des notes par Laboulaye, Paris 1861.
19. **Cox**, The institutions of the English government. London 1863.
20. **Curtis**, History of the origin, formation and adoption of the Constitution of the U. S. of N. A., New York 1858.
21. **Dahlmann**, Politik. II. A., Leipzig 1847.
22. **Dahn**, Könige der Germanen, VII. u. VIII. Bd., 1894 u. 1897.
23. **Dareste**, Les constitutions modernes, Paris 1883.
24. **Eyschen**, Das Staatsrecht des Großherzogtums Luxemburg, in Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts. IV. Bd. I. Hbd. IV. Abt. Freiburg i. B. 1890.

25. **Friedberg**, Das geltende Verfassungsrecht der evangelischen Landeskirchen in Deutschland u. Österreich, Leipzig 1888.
26. „ Lehrbuch des evangelischen nnd des katholischen Kirchenrechts, V. Auflage, Leipzig 1903.
27. **v. Frisch**, Die Verantwortlichkeit der Monarchen und der höchsten Magistrate, Berlin 1904.
28. **Gareis**, Das Staatsrecht des Großherzogtums Hessen, in Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts, III. Band I. Hbd. III. Abt., Freiburg i. B. und Tübingen 1884.
29. **Gaupp**, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg ebenda, III. Bd. I. Hbd. II. Abt., Freiburg und Tübingen 1884
30. **Gerber**, Grundzüge eines Systems des öffentlichen Rechts, Leipzig 1865.
31. **Glatzer**, Das Recht der provisorischen Gesetzgebung, in Sonderheit nach Preußischem Staatsrecht, Heft II. der Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht, herausgegeben von Brie, Breslau 1899.
32. **Gneist**, Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Berlin 1869.
33. **Le Graverand**, Des lacunes et des besoins de la législation française, Paris 1829.
34. **Hänel**, Die vertragsmäßigen Elemente der Deutschen Reichsverfassung, Leipzig 1873.
35. **Hahn**, Fürst Bismarck, Bd. II und III, Berlin 1878 — 1881.
36. **Hauke**, Die Lehre von der Ministerverantwortlichkeit, Wien 1880.
37. „ Die geschichtlichen Grundlagen des Monarchenrechts, Wien und Leipzig 1894.
38. **Hecker**, Armeebefehl und Armeeverordnung, in Stengels Wörterbuch des Verwaltungsrechts, Freiburg i. B. 1890, Bd. I. S. 63—65.
39. **Held**, System des Verfassungs-Rechts der monarchischen Staaten Deutschlands, Würzburg 1856.
40. „ Die Verfassung des Deutschen Reiches, vom staatsrechtlichen Standpunkt aus betrachtet, Leipzig 1872.
41. **Hensel**, Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers, in Hirth's Annalen des Deutschen Reiches, Jg. 1882, S. 1—38.
42. **Herrmann**, Die katholische Kirche und die evangelische Kirche, im deutschen Staatswörterbuch von Bluntschli und Brater, Stuttgart und Leipzig, 1857, Bd. VIII, S. 377—400.
43. **Joël**, Das Gesetz, betreffend die Stellvertretung des Reichskanzlers, vom 17. März 1878, in Hirth's Annalen Jg. 1878, S. 761—795.
44. „ Die justificierenden Kabinettsordres, ebenda, Jg. 1888, S. 805—847.
45. **John**, Kritik des preußischen Gesetzentwurfes über die Verantwortlichkeit der Minister, Leipzig 1863.

46. Kerkhove de Denterghem, De la responsabilité des ministres dans le droit public belge, Bruxelles 1867.
47. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, Stuttgart 1887.
48. Kohl, Gedanken und Erinnerungen des Fürsten Otto von Bismarck, Stuttgart 1898, nebst Anhang „Aus Bismarcks Briefwechsel," Berlin und Stuttgart 1901.
49. Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, II. Aufl., Freiburg i. B. 1888—91.
50. „ Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, IV. Aufl., Tübingen und Leipzig 1901.
51. „ Die Anträge auf Errichtung eines Staatsgerichtshofes für das Deutsche Reich, Deutsche Juristenztg. VI. Bd. Jg. 1901, S. 1—4.
52. May, A practical treatise on the laws, privileges, proceedings and usage of Parliament, III. ed., London 1855.
53. Georg Meyer, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, II. Aufl., Leipzig 1893—94.
54. „ Der Anteil der Reichsorgane an der Reichsgesetzgebung, in der Festgabe für Rudolf von Gneist zum 50jährigen Doktorjubiläum, Jena 1888.
55. „ Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, IV. Aufl., Leipzig 1895 und VI. Aufl., herausgegeben von Anschütz, 1905.
56. R. v. Mohl, Staatsrecht des Königreichs Württemberg, Tübingen 1829—31.
57. „ Die Verantwortlichkeit der Minister in Einherrschaften mit Volksvertretung, Tübingen 1837.
58. „ Politik, Bd. I, Tübingen 1862.
59. Montesquieu, De l'esprit des lois, nouvelle édition, Genève 1749.
60. Pistorius, Die Staatsgerichtshöfe und die Ministerverantwortlichkeit nach heutigem deutschem Staatsrecht, Tübingen 1891.
61. Preuß, Die organische Bedeutung der Art. 15 und 17 der Reichsverfassung, in der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 45. Bd. Jg. 1889, S. 420—449.
62. Richter, Zur Frage nach der Notwendigkeit ministerieller Gegenzeichnung, im Archiv für öffentl. Recht, V. Bd.
63. v. Rönne, Das Staatsrecht der preußischen Monarchie, IV. Auflage, Leipzig 1881 ff.
64. „ Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, II. Aufl., Leipzig 1876.
65. Rosenberg, Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers, Straßburg 1889.
66. Samuely, Das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit in der konstitutionellen Monarchie, Berlin 1869.
67. v. Sarwey, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, Tübingen 1883.
68. Schenkel, Das Staatsrecht des Großherzogtums Baden, in Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts, III. Band, I. Hbd., III. Abt., Freiburg i. B. u. Tübingen 1884.

69. **Schmitthenner.** Grundlinien des allgemeinen oder idealen Staatsrechts, Gießen 1845.

70. **Schön,** Das evangelische Kirchenrecht in Preußen, Berlin 1903.

71. **Hermann Schulze,** Das preußische Staatsrecht, II. Aufl., Leipzig 1888—90.

72. „ Lehrbuch des deutschen Staatsrechts Leipzig 1881.

73. **Schwartz,** Kommentar zur preußischen Verfassungs-Urkunde, Breslau 1896.

74. **Seuffert,** Begnadigung, in Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts, Bd. I, S. 147—153.

75. **Seydel,** Bayerisches Staatsrecht, München 1884 ff.

76. „ Das Staatsrecht des Königreichs Bayern, in Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts, III. Band, I. Hbd., Freiburg i. B. 1888.

77. „ Kommentar zur Verfassungs-Urkunde für das Deutsche Reich, I. Aufl., Würzburg 1873.

78. „ Kommentar zur Verfassungs-Urkunde für das Deutsche Reich, II. Aufl., Freiburg i. B. und Leipzig 1897.

79. **Stein,** Die Verwaltungslehre, Stuttgart 1865.

80. **v. Stengel,** Das Staatsrecht des Königreichs Preußen, in Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts, II. Bd., III. Abt., Freiburg i. B. und Leipzig 1894.

81. „ Die Organisation der preußischen Verwaltung nach den neuen Reformgesetzen, Leipzig 1884.

82. **Stoerk,** Handbuch der deutschen Verfassungen, Leipzig 1884.

83. **Story,** Commentaries on the Constitution of the U. S. of N. A., III. ed., Boston 1858.

84. **Thudichum,** Verfassungs-Recht des norddeutschen Bundes und des deutschen Zollvereins, Tübingen 1870.

85. „ Ueber die Ministeranklage in den deutschen Einzelstaaten und ihre Unrätlichkeit in Reichssachen, in Hirths Annalen, Jg. 1885.

86. **Tocqueville,** De la démocratie en Amérique, 14. éd., Paris 1864.

87. **v. Treitschke,** Historische und politische Aufsätze, V. Aufl., III. Band, „Freiheit und Königtum", Leipzig 1886.

88. **Waitz,** Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. VI, II. Aufl., Berlin 1896.

89. **Witzleben,** Die Grenzen der Volksrepräsentation in der konstitutionellen Monarchie, Leipzig 1847.

90. **Zachariä,** Deutsches Staats- und Bundesrecht, III. Aufl., Göttingen 1865—67.

91. **Zöpfl,** Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts, V. Aufl., Leipzig und Heidelberg 1865.

92. „ Die Besprechung von Bischofs Schrift, „Ministerverantwortlichkeit und Staatsgerichtshöfe", in den Heidelberger Jahrbüchern der Literatur, Jg. 1859.

93. **Zorn,** Staatsrecht des deutschen Reiches, II. Aufl., Berlin und Leipzig 1895—97.

Einleitung.

Die geschichtliche Entwicklung der ministeriellen Gegenzeichnung in ihren verschiedenen Funktionen.

§ 1.

Vorbemerkungen.

Zu den ältesten Wissenschaften, mit denen sich der Menschengeist beschäftigt hat, gehört unstreitig die Rechtswissenschaft. Es sei nur an die Ausbildung erinnert, die die Zivilrechtswissenschaft vor mehr als 1½ Jahrtausenden durch die klassischen römischen Juristen erfahren hat. Zweifellos älter als diese ist jedoch ein anderer Zweig der Jurisprudenz, nämlich die Staatsrechtswissenschaft. Staatsrechtliche Probleme sind schon im letzten halben Jahrtausend vor Beginn unserer Zeitrechnung im alten Griechenland der Gegenstand lebhafter wissenschaftlicher Erörterung gewesen. Daß die Staatsrechtswissenschaft keine so klare logische Durchbildung erfahren hat wie die Privatrechtswissenschaft in dem Gebiete des römischen Rechts, hatte zum Teil seine Ursache in der dem alten Hellas eigentümlichen politischen Lage. Die rege Anteilnahme der Bürger an dem politischen Leben der hellenischen Kleinstaaten führte dazu, daß das Staatsrecht nicht zu einer scharfen Trennung von der Politik gelangte. Zwar bezeichnete schon Aristoteles die Politik als die Lehre von den Seinsollenden im Gegensatz zum Staatsrecht als die Lehre von dem Seienden.

Jedoch hat auch er die Trennung nicht klar durchgeführt und sich ebenso wie seine Zeitgenossen mehr mit Politik beschäftigt, als mit eigentlichem Staatsrecht. Der Umstand, daß diejenigen, die sich mit Rechtswissenschaft überhaupt beschäftigten, sog. Philosophen waren, führte dazu, daß zwar kunstvolle rechtsphilisophisch-politische Lehrgebäude errichtet wurden; zu einer eigentlichen begrifflichen Durchbildung ist jedoch das Staatsrecht nicht gelangt. Eine solche konnte nur im römischen Weltreiche zur Entstehung kommen. Einige staatsrechtliche Begriffe finden sich auch schon zur Zeit der Republik, die Mehrzahl jedoch stammt erst aus der Kaiserzeit. Da der römische Kaiserstaat eine absolute Monarchie war, so war es nur natürlich, daß diese staatsrechtlichen Begriffe auch durch den Kaiser, als Mittelpunkt der gesamten Staatsgewalt ihre Ausbildung erfuhren.

§ 2.

Die Gegenzeichnung in ihrer beurkundenden Funktion.

So verdankt auch die Gegenzeichnung, die jetzt als ein unentbehrliches Erfordernis der konstitutionellen Staatsform gilt, einer Verordnung Konstantins des Großen aus dem Jahre 341 n. Ch. ihren Ursprung. Diese Verordnung erklärte zur Vollziehbarkeit kaiserlicher Befehle die Unterschrift des Quästors für erforderlich. In der Novelle 114 bestimmte später Justinian, daß derjenige, der kaiserliche Befehle ohne die Unterschrift des genannten Beamten überreiche, als Urkundenfälscher zu bestrafen sei. Die Contrasignatur des Quästors hatte also den Zweck, die Echtheit der kaiserlichen Namensunterschrift zu beglaubigen. Dieser Brauch ist in das fränkische Reich übergegangen[1]). Dort hatten die Referendarien die königlichen Urkunden gegenzuzeichnen und dadurch für den Wortlaut und die Echtheit derselben einzustehen. Die Un-

[1]) Brunner, Deutsche Rechtsgeschichte, Leipzig 1892, Bd. II, S. 113.

echtheit einer Königsurkunde wurde dadurch bewiesen, daß der Referendarius erklärte, seine angebliche Unterschrift sei gefälscht.

Später ging diese Aufgabe der Referendarien „das recognoscere der Königsurkunden“ auf den archicancellarius über und zwar unter Pippin. Nach der Teilung des Frankenreiches blieb den Kanzlern im Deutschen Reiche die Aufgabe, die Königsurkunden zu beglaubigen.[1]) Diese Beglaubigung geschah meist in der Form der Besieglung, und zu diesem Zwecke bewahrte der Kanzler das Siegel.[2])

Wie sich schließlich die Verhältnisse bezüglich der Contrasignatur im alten deutschen Reiche gestaltet hatten, geht aus J. J. Moser's deutschen Reichsstaatsrecht, II. Aufl. 1752, VI. Teil II. Buch 125. Kapitel § 62 hervor:

„Alles was in des Kaysers als Kaysers Namen ausgefertigt wird es betreffe Justitz oder Gnadensachen und es seyen Urtheile, Diplomata, Brieffe, Rescripte, Mandata, Patentes, Decrete u. s. f. unterzeichnet der Reichs-Vice-Cantzla allezeit und zwar mit disem Unterschied: Rescripta, Patentes, Privilegia u. a. unterschreibt er nebst dem Kayser und einem Secretario; Urtheile und Decreten aber alleine, nebst einem Secretario.“

Hierzu ist zu bemerken, daß als Stellvertreter des Reichserzkanzlers der erwähnte Reichs-Vice-Cantzla fungierte, weil der erstere eigentlich nie bei Hofe anwesend war. Reichserzkanzler im alten deutschen Reiche war der Erzbischof von Mainz. Aus ähnlichem Grunde hatte sich schon im fränkischen Reiche der archicancellarius bei der Leistung der Gegenzeichnung vertreten lassen. Dies geschah je nach der wechselnden Residenz des Königs durch einen cancellarius oder einen notarius.[3])

---

[1]) Dahn, „Könige der Germanen“ Bd. VII, 2, S. 232, Anm. 3 und Bd. VIII, 3, S. 495.

[2]) Waitz, Deutsche Verfassungsgeschichte, 2. Auflage, Berlin 1896, Bd. VI, S. 359 f.

[3]) Dahn a. a. O. Bd. VIII, 3, S. 146.

Sehr viel später bürgerte sich die Gegenzeichnung in einzelnen deutschen Territorien ein. Meist ist sie hier durch Gewohnheit entstanden, jedoch läßt sie sich auch in einigen deutschen Einzelstaaten der Zeit nach genau feststellen. So ordnete diese Gegenzeichnung für Brandenburg Kurfürst Friedrich III. sofort bei seinem Regierungsantritt 1688 an. Anfänglich wurde sie jedoch nur für eigentliche Gesetze und Verordnungen eingeführt. Erst Friedrich Wilhelm I. bestimmte durch eine Verordnung vom 25. März 1719, daß auch Kgl. Kabinetsordres durch den betreffenden Departementsminister gegengezeichnet werden sollten. Seitdem ist die Gegenzeichnung in Preußen in Uebung geblieben. Sie hatte jedoch da nur die Wirkung einer Authentizitätserklärung, wie dies in den meisten Staaten, in denen sich der Brauch der Contrasignatur eingebürgert hatte, damals der Fall war.[1]) Daß die Gegenzeichnung vor dem Jahre 1848 nur diese Bedeutung hatte, bekräftigen folgende Worte Lasker's im Verfassungsberatenden Reichstage des norddeutschen Bundes am 26. März 1867. (Stenogr. Bericht S. 366):

„Das Gegenzeichnen hat nur die Bedeutung, daß kenntlich gemacht wird, wer die Sache unterschrieben und wessen Controle sie passiert hat. Wir haben die Contrasignatur in Preußen gehabt bis zum Jahre 1848, und ich erinnere mich kaum einer Anordnung, welche nicht mindestens von einem Minister gegengezeichnet worden wäre, aber niemandem ist es eingefallen zu sagen, daß mit der Gegenzeichnung eine Verantwortlichkeit verbunden gewesen sei, es war sogar nach dem System der damaligen Preußischen Regierungsweise an eine solche Verantwortlichkeit vor dem Jahre 1848 nicht zu denken."

Auch geschah sie, wie uns J. J. Moser[2]) berichtet,

[1]) Frisch, Die Verantwortlichkeit der Monarchen und der höchsten Magistrate, Berlin 1904, S. 29 ff.

[2]) Kleine Schriften zur Erläuterung des Staats- und Völker-

immer bevor das Dokument dem Monarchen zur Unterschrift vorgelegt wurde, um den Regenten dadurch von der Sicherheit und Richtigkeit der Urkunde zu vergewissern und die Zeit zu ersparen, solche selbst durchlesen zu müssen.

§ 3.

Die Gegenzeichnung in ihrer Funktion zur Begründung der Verantwortung.

Die Funktion einer Authentizitätserklärung hat die Gegenzeichnung in Preußen sowie in den anderen deutschen Staaten bis zum Uebergange zur konstitutionellen Staatsform beibehalten. Von nun an trat diese beurkundende Funktion der Kontrasignatur vor der ungleich wichtigeren, zur Begründung der Verantwortlichkeit zu dienen, zurück. Frisch erklärt dies a. a. O. S. 34 damit, daß man es nicht mehr so notwendig hatte, sich durch die Gegenzeichnung vor Fälschungen der Unterschrift des Monarchen sicher zu stellen. Ganz hat diese beurkundende Funktion der Gegenzeichnung jedoch ihre Bedeutung noch nicht verloren, und in der Gesetzgebung einiger deutscher Staaten kommt dies auch zum Ausdruck. So bestimmt § 5 des Grundgesetzes für das Fürstentum Schwarzburg-Rudolstadt vom 21. März 1854: „Alle landesfürstlichen Regierungserlasse bedürfen zur Feststellung ihrer Authentizität, zur Verhütung eines etwaigen Mißbrauches der landesherrlichen Namensunterschrift, und damit sofort ersichtlich sei, wer die Verantwortung für den Erlaß zu tragen hat, der Gegenzeichnung eines Mitgliedes der obersten Staatsbehörde." Aehnlich hat nach § 107 alinea 2 des revidierten Staatsgrundgesetzes für das Fürstentum Reuß jüngere Linie vom 14. 4. 1852 und nach Art. 2 des Gesetzes, die Verantwortlichkeit der Regierungsmitglieder

rechtes V., Frankfurt a. M. 1755, 1. Abhandl. Von der Contrasignatur nach dem neuen Gebrauch der Höfe und Kanzleyen, II. Kap. S. 12.

betreffend, vom 2. Januar 1849 für Schaumburg-Lippe die Gegenzeichnung den Zweck, den Anordnungen und Verfügungen des Landesherrn die allgemeine Glaubwürdigkeit zu geben. Sodann tritt die beurkundende Funktion der Kontrasignatur noch bei feierlichen Staatsakten hervor, so z. B., wie wir noch sehen werden, bei Abdikationspatenten. Im Allgemeinen ist jedoch, wie bereits erwähnt, diese beurkundende Funktion hinter der anderen, kraft welcher durch die Gegenzeichnung die Verantwortlichkeit begründet wird, zurückgetreten.

§ 4.

Die Gegenzeichnung in ihrer Funktion zur Begründung der Gültigkeit und Vollziehbarkeit von Regierungsakten.

Schließlich hat die Gegenzeichnung im konstitutionellen Staate noch eine dritte Wirkung. Durch dieselbe erlangen die Anordnungen und Verfügungen des Staatsoberhauptes Gültigkeit und Vollziehbarkeit. Dieser Grundsatz findet sich zum ersten Male in der französischen Verfassung vom 3. September 1791 ausgesprochen. Tit. III Chap. II Sect. IV Art. IV lautet: „Aucun ordre donné par le roi ne pourra être exécuté, s'il n'a été signé par lui et contresigné par un secrétaire d'Etat, ou par l'ordonnateur du Département". Hier kommt auch zuerst das Wort contresigné vor. Für Preußen folgt die Notwendigkeit der Kontrasignatur aus den Worten des Art. 44 der Verfassungs-Urkunde: „Alle Regierungsakte des Königs bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung eines Ministers." Daher ist es selbstverständlich, daß alle nicht mit einer ministeriellen Gegenzeichnung versehenen königlichen Regierungshandlungen ohne Weiteres ungültig sind. An dieser Stelle möge erwähnt sein, daß auch alle Regierungshandlungen eines etwaigen Vertreters des Königs von Preußen ebenso der Gegenzeichnung bedürfen, als ob sie von diesem selbst herrührten. Praktisch wurde diese Frage, als der damalige

Prinz Wilhelm von Preußen für den geisteskranken König Friedrich Wilhelm IV. zuerst die Stellvertretung und dann die Regentschaft führte. Die Erlasse des Stellvertreters und des Regenten sind auch gegengezeichnet, soweit sie überhaupt der ministeriellen Kontrasignatur bedurften. Aehnlich wie die Preußische Verfassung Art. 44 sprechen sich die Verfassungen einiger anderer deutscher Staaten aus, so z. B. § 47 des revidierten Grundgesetzes über die Verfassung des Großherzogtums Sachsen-Weimar-Eisenach vom 15. Oktober 1850, Art. 12, § 3 des revidierten Staatsgrundgesetzes für das Großherzogtum Oldenburg vom 22. November 1852, § 5 der Verfassungs-Urkunde für Waldeck vom 17. August 1852, § 11 des Landesgrundgesetzes für das Fürstentum Schwarzburg-Sondershausen vom 8. Juli 1857. Nach § 5 der neuen Landschaftsordnung für das Herzogtum Braunschweig vom 12. Oktober 1852 und nach § 107 des revidierten Staatsgrundgesetzes für das Fürstentum Reuß jüngere Linie vom 14. April 1852 entbehren nicht vorschriftsmäßig gegengezeichnete landesherrliche Verfügungen der Vollziehbarkeit. Eine ganz eigentümliche Auffassung zeigt § 43 Abs. 2 der Verfassungsurkunde des Königreichs Sachsen vom 4. September 1831, indem er zwar auch mit der nach Abs. 1 desselben Paragraphen erforderlichen Kontrasignatur nicht bezeichnete Verfügungen für unverbindlich erklärt, dies jedoch daraus folgert, daß dieselben als erschlichen anzusehen seien. Ob nun die Verfassungen von Gültigkeit oder von Vollziehbarkeit sprechen, ist für die praktische Bedeutung der Bestimmung gleichgültig. Ein Beamter, der eine solche Verfügung vollzieht, macht sich jedenfalls dadurch persönlich verantwortlich, wenn nämlich durch dieselbe eine Maßregel, die sich als eine Verfassungs- oder Gesetzesverletzung darstellt, angeordnet wird. Die Preußische Verfassung gebraucht übrigens allein das nach seiner grammatischen Bedeutung weiter gehende Wort Regierungsakte, während in den Verfassungen der anderen deutschen Staaten meist nur von landesherrlichen

Verordnungen und Verfügungen in Staatsangelegenheiten oder von Regierungsanordnungen die Rede ist. Art. 17 der Reichsverfassung spricht von „Anordnungen und Verfügungen des Kaisers." Sehr mit Recht meint Brie[1]), daß alle Ausdrücke, deren sich die Verfassungen, bezw. Gesetze zur Bezeichnung der der kontrasignaturbedürftigen Akte des Landesherrn bedienen, gleichmäßig in dem Sinne zu verstehen seien, daß hierher alle Akte, welche der Landesherr persönlich in Ausübung der Staatsgewalt vornimmt, gehören. Frisch tadelt a. a. O. S. 22 den von der preußischen Verfassungsurkunde gebrauchten Ausdruck „Regierungsakte". Er meint, daß bei einer Reihe von Handlungen, die bestimmt unter den Rahmen der Regierungsakte fielen, wie z. B. eine Thronrede, der Empfang von Gesandten u. s. w., die Gegenzeichnung eben einfach deshalb ausgeschlossen sei, weil dieselben nicht schriftlich ergingen. Daß dieser Einwand jedoch nicht viel zu sagen hat, gibt er selbst a. a. O. S. 23 zu. Er kommt nämlich am Schluß der Untersuchung der Ausdrücke, die die einzelnen Verfassungen gebrauchen, zu folgendem Resultat: „Die Wortinterpretation führt also zu keinem Ergebnis. Man muß vielmehr sagen, daß alle Akte des Staatsoberhauptes, die es als Organ des Staates vornimmt, und bei denen eine Kontrasignatur nicht von Natur aus ausgeschlossen ist, derselben bedürfen, wenn nicht ausdrücklich das Gegenteil festgesetzt ist."

Hier möge bemerkt sein, daß eine nicht erfolgte Gegenzeichnung auch nachgeholt werden kann. Davon ist verschieden der Fall, daß die Minister, wenn ein Erlaß des Monarchen ergangen ist, dessen Gültigkeit nachher von der Volksvertretung wegen des Fehlens der Gegenzeichnung angefochten wird, nachträglich erklären, daß sie die Verantwortlichkeit wegen dieses Erlasses der Volksvertretung gegenüber übernehmen. Dies ist z. B. im Jahre 1842 in Baden

[1]) v. Stengel's Wörterbuch des Deutschen Verwaltungsrechtes, Bd. II, S. 488.

bezüglich eines Großherzoglichen Manifestes vom 5. August 1842 geschehen. Die nachträgliche Erklärung der Uebernahme der Verantwortlichkeit durch die Minister wird besonders praktisch werden bei den soeben schon besprochenen Regierungsakten, die überhaupt nicht gegengezeichnet werden, weil sie nicht in einem schriftlichen Erlasse bestehen. In einigen Fällen übernimmt jedoch der Minister für königliche Regierungsakte, die nicht in schriftlicher Form ergehen, von vornherein die Verantwortung. Bei einer Thronrede, wie sie vom Monarchen bei Eröffnung oder Schließung des Landtages gehalten zu werden pflegt, geschieht dies dadurch, daß der Minister dem Könige die Thronrede überreicht, beim Empfange von Gesandten fremder Staaten ist der Minister der auswärtigen Angelegenheiten anwesend. Die eben besprochene nachträgliche Uebernahme der Verantwortlichkeit für eine solche Regierungshandlung, die in mündlicher Form erfolgt, wird jedoch immerhin nur die Ausnahme bilden, während in der Regel die Anordnungen des Monarchen in schriftlichen Erlassen bestehen werden. Die Schriftlichkeit als Erfordernis für die Gültigkeit der Regierungshandlungen des Monarchen wird durch § 47 Abs. 1 des revidierten Grundgesetzes über die Verfassung des Großherzogtums Sachsen-Weimar-Eisenach vom 15. Oktober 1850 und durch § 22 des Staatsgrundgesetzes für die Herzogtümer Coburg-Gotha vom 3. Mai 1852 ausdrücklich vorgeschrieben. Im übrigen ist über die mündlichen Regierungsakte des Staatsoberhauptes zu sagen, daß die Verantwortlichkeit für dieselben von vornherein dem Ministerium aufzuerlegen ist, soweit dieses nicht widersprochen hat. Zu weit geht entschieden Frisch, wenn er a. a. O. S. 366 annimmt, daß es zur Uebernahme der Verantwortlichkeit für die mündlichen Regierungsakte des Staatsoberhauptes genüge, daß das Ministerium von denselben Kenntnis hat oder *doch haben soll*.

Erster Teil.

Die ministerielle Gegenzeichnung nach preußischem Staatsrecht.

Erstes Kapitel.

Die Fälle der ministeriellen Gegenzeichnung und die Ausnahmen davon.

§ 5.

Im Allgemeinen.

Wie wir gesehen haben, ist es wohl möglich, daß die Minister für Regierungshandlungen des Monarchen, die ohne ihre Gegenzeichnung ergehen, dieselbe nachholen. Damit ist schon die Frage, ob es auch Regierungshandlungen des Monarchen gibt, die einer ministeriellen Gegenzeichnung nicht bedürfen, gestreift worden. Diese Frage ist zu bejahen. So ist es zunächst selbstverständlich, daß Aufträge und Weisungen des Königs, falls sie nur die dienstlichen Beziehungen der Minister zum Könige betreffen und weder für die Behörden, noch für die Untertanen eine unmittelbare Wirkung haben, auch wenn sie schriftlich sind, nicht gegengezeichnet zu werden brauchen. Daß ein solcher Auftrag später öffentlich bekannt gemacht wird, ist hier ohne Einfluß. Ebensowenig erstreckt sich natürlich das Erfordernis der ministeriellen Gegenzeichnung auf private Meinungsäußerungen des Monarchen, mögen dieselben schriftlich oder mündlich sein. Hierbei ist jedoch zu bemerken, daß Meinungsäußerungen des Monarchen über poli-

tische Dinge nicht als private angesehen werden können. Einen rein privatrechtlichen Charakter tragen auch die Handlungen desselben, die den Hofstaat betreffen, und daher bedürfen sie der Gegenzeichnung nicht. Das Gleiche gilt von Hausgesetzen, wenn sie vom Monarchen lediglich in seiner Eigenschaft als Oberhaupt der Familie erlassen werden. Zweckmäßig ist dagegen die Gegenzeichnung für Proklamationen an das Volk, Antworten auf Huldigungsschreiben u. s. w. mit Rücksicht darauf, daß sie politisch von großer Bedeutung sein können[1]), ohne daß allerdings eine rechtliche Notwendigkeit hierfür bestände. Im übrigen bedürfen alle Gesetze im formellen Sinne, sowie alle Kgl. Verordnungen nach Art. 44 Pr. Verfsgs.-Urkunde der ministeriellen Gegenzeichnung. Frisch führt a. a. O. S. 336 an, daß den eigentlichen Rechts-, Verwaltungs- oder Notverordnungen hier alle Kgl. Erlasse, Entscheidungen, Anordnungen, Ernennungen u. s. w. gleich zu achten sind.

§ 6.

Armeebefehl und Armeeverordnung.

Dagegen bedürfen, da nach Art. 44 Pr. Verfassgs.-Urkunde der Minister durch seine Gegenzeichnung für die Regierungsakte des Königs die Verantwortung übernimmt, folgerichtig Erlasse, die sich zwar als Ausfluß der staatsrechtlichen Befugnisse des Monarchen darstellen, aber für die niemandem gegenüber eine Verantwortung übernommen zu werden braucht, die also keine eigentlichen Regierungsakte sind, nicht der ministeriellen Gegenzeichnung. Bei Erwähnung derartiger staatsrechtlicher Befugnisse des Monarchen drängt sich sofort unwillkürlich der Gedanke an den militärischen Oberbefehl auf, da dieser in einem Militärstaat wie Preußen das bekannteste und wichtigste derselben ist. Nach Art. 46 Preußischen Verfassungs-Urkunde führt der

[1]) Frisch a. a. O. S. 337.

König den Oberbefehl über das Heer. Aus dem angegebenen Grunde folgt, daß Erlasse des Königs, die in Ausübung des militärischen Oberbefehls ergehen, der ministeriellen Gegenzeichnung nicht bedürfen. An dieser Stelle möge übrigens bemerkt werden, daß dieser hier als selbstverständlich hingestellte Satz nur in einer einzigen deutschen Verfassung und zwar in § 102 alinea II der Verfassungs-Urkunde des ehemaligen Königreichs Hannover von 1840 ausdrückliche Aufnahme gefunden hatte. Außerdem enthält noch Art. 45 der Luxemburger Verfassungs-Urkunde von 1856 die gleiche Bestimmung. Nun ist es natürlich von höchster Wichtigkeit, den Umfang des militärischen Oberbefehls festzustellen. Diejenigen Anordnungen, die in Ausübung desselben erfolgen, heißen in Preußen für gewöhnlich Armee-Befehle. Dagegen werden unter Armee-Verordnungen diejenigen Anordnungen des Königs innerhalb des Organismus der Militärverwaltung verstanden, die sich nicht als Ausfluß seiner Kommando-Gewalt, sondern als Akte seiner Regierungsgewalt darstellen. Die Abgrenzung zwischen diesen beiden Arten auf die Armee bezüglicher Kgl. Erlasse ist durch einen Allerhöchsten Erlaß, die Gegenzeichnung und Bekanntmachung der Armeebefehle betreffend, vom 18. Januar 1861, Ministerialblatt für die gesamte innere Verwaltung Jg. 1861 S. 73, wie Gneist[1]) sagt, „mit konstitutioneller Korrektheit" erfolgt. Es ist daselbst festgestellt worden, daß die Armeebefehle, die in Militärdienstsachen ergehen, der Gegenzeichnung nicht bedürfen. Dasselbe ist auch in Bezug auf Königliche Erlasse in militärischen Personalangelegenheiten vorgeschrieben.

Weiter ordnet dieser Allerhöchste Erlaß an, daß alle anderen „Ordres in Armee-Angelegenheiten, die die Etats alterieren" oder sonst einen Regierungsakt enthalten, sowie diejenigen, die die Armee-Verwaltung betreffen, vom Kriegsminister gegengezeichnet werden sollen. Besondere Bestimmungen sind für die Armeebefehle der oben bezeichneten Art, die

[1]) Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Berlin 1869, S. 258.

auf den Militäretat von Einfluß sind, oder die Militärverwaltung berühren, getroffen worden. Es wird hier ein Unterschied dahin gemacht, ob dieselben an den Kriegsminister gerichtet sind oder nicht. Ist dies nicht der Fall, so sollen sie ihm vermittelst besonderer Ordres, die er dann gegenzuzeichnen hat, zugehen. Anderenfalls, d. h., wenn diese Armeebefehle an den Kriegsminister zur weiteren Veranlassung gerichtet sind, sollen sie behufs Aufbewahrung zu den Akten von demselben gegengezeichnet, ihr Wortlaut aber als Militärbefehl ohne Gegenzeichnung der Armee oder den betreffenden Kommandostellen bekannt gemacht werden.

Das nach Art. 47 Preußische Verfassungs-Urk. dem Könige zustehende Recht, alle Stellen im Heere zu besetzen, wird durch diesen Allerhöchsten Erlaß auch betroffen. So weit der Etat durch die Ausübung desselben nicht alteriert wird, bedürfen die Kgl. Verfügungen, die die Besetzung einer Stelle im Heere anordnen, nicht der Gegenzeichnung des Kriegsministers. Daher sind auch die Offizierspatente, soweit sie überhaupt vom Könige selbst unterzeichnet sind, nicht kontrasigniert. Dagegen gehören Allerhöchste Erlasse, durch die neue Stellen geschaffen werden, zu den Armeeverordnungen, und somit gegenzeichnet dieselben der Kriegsminister. Zur Ausübung der nach demselben Artikel gleichfalls dem Könige zustehenden Befugnis, alle Stellen auch in den übrigen Zweigen des Staatsdienstes zu besetzen, soweit nicht das Gesetz anderes bestimmt, bedarf es natürlich der Gegenzeichnung des betreffenden Ressortministers.

§ 7.

Verleihung und Errichtung von Orden und Ehrenzeichen.

Wie wir gesehen haben, hat die Frage, welche Anordnungen des Königs innerhalb des Organismus der Militärverwaltung sich als Ausfluß seiner Kommandogewalt darstellen und welche als Akte seiner Regierungsgewalt aufzufassen sind, durch den Allerhöchsten Erlaß vom

18. Januar 1861 eine genaue Regelung erfahren. Auch darüber, daß die Armeebefehle, die in Ausübung dieser Kommandogewalt ergehen, zu den staatsrechtlichen Befugnissen des Monarchen gehören, zu welchen eine ministerielle Gegenzeichnung nicht erforderlich ist, herrscht in der Litteratur Einstimmigkeit. Verschieden sind dagegen die Meinungen über die Natur des Rechtes des Monarchen zur Errichtung und Verleihung von Orden und Ehrenzeichen. Art. 50 der Preußischen Verfassungs-Urkunde gewährt dem Könige das Recht zur Verleihung von Orden und anderen mit Vorrechten nicht verbundenen Auszeichnungen. Eine Meinung, die in neuester Zeit die herrschende geworden zu sein scheint, nimmt an, daß dasselbe nicht zu den persönlichen Ehrenrechten des Monarchen gehöre, sondern einen Ausfluß der Staatsgewalt bilde, und daher dessen Ausübung der ministeriellen Gegenzeichnung bedürfe. Dieser Ansicht ist z. B. Brie in Stengels Wörterbuch des Verwaltungsrechts, Bd. II 488. Auch Bornhak[1]) stellt sich auf diesen Standpunkt. Er meint mit Recht:

„Der Unterschied von Regierungs- und bloßen persönlichen Ehrenrechten des Königs zeige sich praktisch im Falle der Regentschaft, bei der das Herrscherrecht und die Betätigung des Herrscherrechtes auseinanderfielen und auf verschiedene natürliche Personen übergingen." Die bloßen persönlichen Ehrenrechte verbleiben mit dem abstrakten Herrscherrechte auch dem regierungsunfähigen Könige, während die Ausübung der Regierungsrechte auf den Regenten übergeht. Da nun aber der Regent das Recht hat, Orden und Ehrenzeichnung zu stiften und zu verleihen, ergibt sich der Charakter desselben als eines Regierungsrechtes, zu dessen Ausübung die ministerielle Gegenzeichnung erforderlich ist, von selbst. Erwähnt möge sein, daß in einem einzigen Staate die ministerielle Gegenzeichnung auch bei der Verleihung von Orden und Ehrenzeichen ausdrücklich

---

[1]) Preuß. Staatsrecht, Freiburg i. B. 1888/90. Bd. I. S. 468.

erfordert wird, nämlich in Ungarn durch § 7 des III. Gesetzesartikels von 1847/48. Nach Kirchenheim[1]) zerfallen die Orden in 2 Klassen, in Verdienstorden und Courtoisieorden. Diese Scheidung ist jedoch, wie er selbst l. c. zugibt, praktisch kaum durchführbar. Nur das Recht, Courtoisieorden, die er allerdings l. c. für im heutigen Staatsleben unentbehrlich hält, ist nach seiner Ansicht als minderwichtig ein persönliches Ehrenrecht des Monarchen. Das Recht der Verleihung von Verdienstorden erklärt auch er, ebenso wie die beiden zuerst erwähnten Schriftsteller, für ein Regierungsrecht. Kirchenheim sagt l. c. mit Recht: „Der Begriff der Ehre werde zur rechtlichen Potenz im Staatsleben erhoben, wenn der Monarch Titel und Würden verleihe." Er hat sich vielleicht zu seiner Auffassung durch die Bestimmungen der luxemburgischen Verfassungen von 1856 verleiten lassen. Nach Art. 45 derselben müssen nämlich alle großherzoglichen Akte kontrasigniert sein mit Ausnahme derjenigen, die Ordensverleihungen an Ausländer enthalten als Belohnung für Dienste, die nicht dem Großherzogtume gegolten haben. Im übrigen ist also nach luxemburgischem Staatsrechte zur Verleihung von Orden und Ehrenzeichen die ministerielle Gegenzeichnung erforderlich. Zu der entgegengesetzten Auffassung bekennen sich aber auch mehrere namhafte Schriftsteller, indem sie die Stiftung und Verleihung von Orden und Ehrenzeichen zu den persönlichen Ehrenrechten des Königs rechnen. Hierzu gehört z. B. Hauke[2])[3]), Georg Meyer[4]), von Rönne[5]), Schulze[6])[7]), L. v. Stein[8]), Zöpfl[9]). Diese alle erklären das Recht der Ver-

---

[1]) Lehrb. d. deutschen Staatsrechts, Stuttgart 1887, S. 187.

[2]) Die Lehre von der Ministerverantwortlichkeit, Wien 1880, S. 6 Anm. 5.

[3]) Die geschichtlichen Grundlagen des Monarchenrechtes, Wien und Leipzig 1894, S. 134.

[4]) Lehrbuch des Deutschen Staatsrechtes, 6. von Gerhard Anschütz besorgte Auflage, Leipzig 1905, S. 246.

[5]) Das Staatsrecht der preuß. Monarchie, 4. Aufl. Leipzig 1882, Bd. I S. 157.

leihung von Orden und Ehrenzeichen als ein persönliches Ehrenrecht des Königs ohne Anführung von Gründen, die geeignet wären, den obenerwähnten von Kirchenheim l. c. angeführten Beweis für die auch hier vertretene Ansicht zu entkräften. Allein Hauke, der in seinen „Geschichtlichen Grundlagen des Monarchenrechtes“ l. c. dieses Recht der Verleihung von Orden und Ehrenzeichen mit dem Begnadigungsrechte, von dem im Weiteren noch zu handeln sein wird, unter der Bezeichnung „Kronprärogativen“ zusammenfaßt, begründet seine Ansicht, daß bei Ausübung derselben von dem Erfordernis der ministeriellen Gegenzeichnung Abstand genommen werden müsse, damit, daß durch dieselbe eine Rechtsverletzung ausgeschlossen sei. Auch von Mohl[10]) erklärt die Verleihung von Orden für ein höchst persönliches Recht des Monarchen und meint weiterhin, weder Fiktion noch Gewohnheit übertrage die sittliche Verantwortlichkeit für die Ausübung desselben auf eine andere Person. Er hebt in seinem ganzen „das Ordenswesen unserer Zeit“ betitelten Aufsatzes a. a. O. die Mißbräuche und Uebelstände bei den Ordensverleihungen hervor. Da jedoch nach seiner Ansicht die Verleihung von Orden zu den Ehrenrechten des Monarchen gehört, kann auch nicht durch das Erfordernis der ministeriellen Gegenzeichnung Abhilfe geschaffen werden. Er befürwortet daher die Verteilung von Verdienstorden nach Anträgen von „Kapiteln“, wie er sich ausdrückt. Dieselben sollen nicht etwa das Recht haben, Orden selbständig zu verleihen, auch das Vorrecht will Mohl diesen Kapiteln nicht einmal einräumen. Dieselben sollen nur die Zweckmäßigkeit und die politische Ehrenhaftigkeit des zu Schmückenden prüfen.

---

6) Preuß. Staatsrecht, Leipzig 1888/90, Bd. I S. 165.

7) Lehrb. d. deutschen Staatsrechts, Leipzig 1881, Bd. I S. 197.

8) Die Verwaltungslehre, Stuttgart 1865, Bd. I S. 88.

9) Grundsätze d. gemeinen deutsch. Staatsrechts V. Aufl., Leipzig und Heidelberg 1863, Bd. I S. 672.

10) Politik, Tübingen 1862, Bd. I S. 163.

Nachdem wir nun die Auffassungen, die in der Theorie über die Natur des Rechtes und Verleihung von Orden und Ehrenzeichen bestehen, erörtert haben, müssen noch einige Worte über den Standpunkt, auf den sich die praktische Uebung in Preußen gestellt hat, gesagt werden. Die Ordensverleihungsurkunden, die den Empfängern von Orden zugestellt werden, sind Besitzzeugnisse für dieselben. Sie sind, soweit Orden I.—III. Klasse in Betracht kommen, vom Könige unterzeichnet, jedoch nicht kontrasigniert. Ebenso verhält es sich bei der Verleihung des Eisernen Kreuzes. Bei den Orden IV. Klasse werden sie durch den Präses der Generalordenskommission vollzogen. Diejenigen allerhöchsten Erlasse, die die Verleihung von Orden und Ehrenzeichen aussprechen und die an die Generalordenskommission gerichtet sind, werden, wie mir von kompetentester Seite, nämlich durch den Präses der Generalordenskommission, mitgeteilt worden ist, von dem betreffenden Ressortminister gegengezeichnet. Wie ich aus der gleichen Quelle erfahren habe, werden die auf die Stiftung eines Ordens sich beziehenden Allerhöchsten Urkunden von dem gesamten Staatsministerium gegengezeichnet. Es ist nun wohl auch anzunehmen, daß die praktische Uebung der Staatsregierung in Preußen bezüglich der Verleihung von Titeln und Würden und bei der Vornahme von Standeserhöhungen auf demselben Standpunkt steht.

In anderen deutschen Staaten wird bei der Verleihung von Orden anders verfahren. So sind z. B. diejenigen Urkunden, die über die Verleihung des großherzoglichen sachsen-weimarischen Hausordens der Wachsamkeit oder vom weißen Falken ausgestellt sind, vom Großherzoge unter- und vom Ordenskanzler gegengezeichnet.

§ 8.

Das Begnadigungsrecht des Königs.

Ein drittes Recht, von dem es streitig ist, ob es zu den staatsrechtlichen Befugnissen des Monarchen gehört oder

nicht, ist das Begnadigungsrecht, das nach Art. 49 Abs. 1 der preußischen Verfassungs-Urkunde dem Könige zusteht. Von der Einschränkung, die in Abs. 2 des Artikels bezüglich der Begnadigung eines wegen seiner Amtshandlungen verurteilten Ministers gemacht ist, wird noch später die Rede sein. Nach der einen Ansicht gehört das Begnadigungsrecht zu den Regierungsrechten des Monarchen, und es bedarf bei der Ausübung desselben der Gegenzeichnung eines Ministers. Seuffert macht in seinem die Begnadigung behandelnden Aufsatz in Bd. I von Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts S. 152, 153 die einzige selbstverständliche Ausnahme, daß eine ministerielle Gegenzeichnung nicht notwendig sei, wenn es sich um die Ausübung der Begnadigung durch eine Behörde handelt. Für die Notwendigkeit der ministeriellen Gegenzeichnung bei Begnadigungen ist auch Georg Meyer a. a. O. S. 225. Uebrigens wird nur in der Gesetzgebung eines einzelnen Staates die Notwendigkeit der ministeriellen Gegenzeichnung bei der Begnadigung ausdrücklich ausgesprochen. Nämlich durch § 7 des bereits besprochenen III. Gesetzartikels von 1847/48 für Ungarn. Vollständig abgeleugnet wird die Notwendigkeit der ministeriellen Gegenzeichnung bei Begnadigungen von Hauke a. a. O. S. 6 Anm. 5, der das Begnadigungsrecht des Monarchen als Kronrecht in diesem Sinne bezeichnet. Auch in seinen geschichtlichen Grundlagen des Monarchenrechts S. 135 begründet er seine Behauptung, daß bei Ausübung des Begnadigungsrechtes eine ministerielle Gegenzeichnung nicht notwendig sei, damit, daß dasselbe ebenso wie das Recht zur Verleihung von Orden und Ehrenzeichen zu den „Kronprärogativen" gehöre. Aehnlich meint Stein a. a. O. Bd. I S. 88: „Die königliche Gewalt, als die höchste persönliche Form des Staatslebens, fordere als Gebiet ihres von Volksvertretung und Regierungsorganen vollkommen unabhängigen, freien Willens die Gnadenverleihungen und Begnadigungen, als freie Betätigung der Individualität des Staates".

Die zuerst erwähnten Schriftsteller erklären, wie wir ge-

sehen haben, die Gegenzeichnung durch einen Minister bei Begnadigungen für notwendig, da sie in der Begnadigung einen Regierungsakt sehen, für den nach Art. 44 der preußischen Verfassungs-Urkunde ein Minister die Verantwortlichkeit durch seine Gegenzeichnung übernehmen muß. Dieser Ansicht steht eine andere gegenüber, die namentlich von Mohl[1]) vertreten wird. Dieser meint nämlich, „bei Begnadigungen habe die Gegenzeichnung nur den Zweck, die Gewißheit des königlichen Willens und der königlichen Unterschrift zu beglaubigen; eine Verantwortlichkeit dafür könne nicht existieren". Somit erscheint nach seiner Ansicht die Gegenzeichnung bei Begnadigungsakten in ihrer älteren Funktion als Authentizitätserklärung; im übrigen sieht auch er in der Begnadigung den Ausfluß eines persönlichen Hoheitsrechts des Königs. Dabei scheint er aber zu übersehen, daß in Württemberg, ebenso wie in Preußen durch Art. 45 der Verfassungs-Urkunde, dem königlichen Begnadigungsrechte durch § 205 der Verfassungs-Urkunde vom 25. September 1819 verfassungsmäßige Schranken gezogen worden sind. Nun ist aber jedenfalls anzunehmen, wie auch Georg Meyer a. a. O. S. 224 Anm. 20 meint, daß durch die Gegenzeichnung der Minister die Verantwortung für die Einhaltung dieser Schranke übernimmt. Dieser Ansicht ist auch Rönne in seinem preußischen Staatsrecht S. 545 Anm. 5. Nichts desto weniger stimmt er sonst mit Mohl l. c überein, mit der Begründung, daß das Begnadigungsrecht das persönlichste aller Majestätsrechte sei, und daher für die Ausübung desselben eine Verantwortlichkeit der Minister im eigentlichen Sinne des Wortes nicht gefordert werden könne. Allerdings geht die Verantwortlichkeit, die der Minister durch die Gegenzeichnung bei Begnadigungen übernimmt, der richtigen Ansicht nach doch wohl weiter. Binding[2]) meint, dieselbe erstrecke sich nicht nur auf die

[1]) Das Staatsrecht des Königreiches Württemberg, Tübingen, 2. Auflage, 1829, Bd. I, S. 37.

[2]) Binding, Lehrb. d. deutschen Strafrechts. Bd. I, S. 879.

Innehaltung der Begnadigungskompetenz, sondern auch auf den Gnadenakt selbst. Im übrigen hält auch er l. c. ministerielle Gegenzeichnung für zweifellos erforderlich. Auch Richter bezeichnet in seinem „Zur Frage nach der Notwendigkeit ministerieller Gegenzeichnung" betitelten Aufsatz im Archiv für öffentliches Recht Bd. V. S. 562 den eben erwähnten Grund, den Georg Meyer l. c. zur Widerlegung der Behauptung Mohls anführt, für nicht erschöpfend. Richter führt a. a. O. S. 463 mit Recht an, daß auch Fälle denkbar seien, in welchen die durch keine gesetzliche Vorschrift beschränkte Begnadigung einen verbrecherischen Zweck verfolgen könne; daß in einem solchen Falle der Minister die Verantwortung tragen muß, ist doch wohl klar. Auch darin ist Richter zuzustimmen, daß Art. 49 der preuß. Verfassungsurkunde durchaus keine Beschränkung des Art. 44 enthalten soll. Auf dem hier als richtig erkannten Standpunkt steht auch Frisch a. a. O. S. 346 mit der Begründung, daß der Zweck der Begnadigung nicht lediglich der sei, Härten und Ungerechtigkeiten der Justiz auszugleichen, sondern vielfach ein politischer.

§ 9.

Das Recht des Königs zur Niederlegung der Regierung.

Schließlich ist noch ein Recht zu erwähnen, das wohl als staatsrechtliche Befugnis bezeichnet werden kann, andrerseits aber auch wieder dem Monarchen als Person zusteht, nämlich das Recht des Monarchen die Regierung niederzulegen. Gegen die Notwendigkeit einer ministeriellen Gegenzeichnung zum Abdankungspatent ist Seydel[1]). Er begründet dies damit, daß nach Art. 5 des bayrischen Gesetzes vom 4. Juni 1848 die ministerielle Gegenzeichnung zum Zustandekommen einer rechtsgültigen Regierungsanordnung notwendig sei, und die Abdankung

[1]) Bayrisches Staatsrecht, München 1884 ff., Bd. II, S. 301, Anm. 3.

nicht unter den Begriff der Regierungsanordnungen falle. Dementsprechend ist auch das Abdankungspatent König Ludwigs I. von Bayern vom 20. März 1848 nicht gegengezeichnet, wohl aber das Regierungsantrittspatent König Maximilians II. vom folgenden Tage. Diesen Ausführungen Seydels ist zuzustimmen, denn das Recht abzudanken, ist doch wohl zweifellos ein höchst persönliches Recht des Monarchen. Eigentümlich mutet es jedoch an, wenn Radnitzky in „Die Parteiwillkür im öffentlichen Recht“ S. 21, soweit geht zu behaupten, „der Monarch handele beim Thronverzicht nicht als Monarch, sondern mache von einem ihm als Privatmann zustehenden Rechte Gebrauch“. Er kommt zu dieser merkwürdigen Ansicht durch eine Gegenüberstellung der Disposition über ein Recht mit dem Akte der Ausübung desselben; diese Gegenüberstellung rechtfertigt aber nicht den daraus gezogenen Schluß. Mit Recht wendet sich Hauke in „Die geschichtlichen Grundlagen des Monarchenrechts“ S. 136 gegen Radnitzkys Auffassung. Im übrigen scheint er sich a. a. O. S. 135 auf den auch hier vertretenen Standpunkt, wonach das Recht, die Regierung niederzulegen, ein höchst persönliches Recht des Monarchen ist, zu stellen. Nichtsdestoweniger kommt er l. c. zu der Ansicht, daß zu dem Abdankungspatent eine ministerielle Gegenzeichnung erforderlich sei. Er begründet dieselbe einmal damit, „daß die Thronentsagung nur in einer feierlichen, der Möglichkeit späterer Anfechtung entzogenen Staatsurkunde niedergelegt werden könne, und somit die Gegenzeichnung hierbei als Formalakt zu bezeichnen sei.“ Die ministerielle Gegenzeichnung würde hier also nicht in ihrer gewöhnlichen Funktion als Verantwortlichkeitsmaßregel, sondern in ihrer älteren Funktion als Beglaubigungsmaßregel erscheinen. Nach Haukes Ansicht kann jedoch die ministerielle Gegenzeichnung beim Abdankungspatent auch in ihrer anderen Funktion als Verantwortlichkeitsmaßregel erscheinen, er sagt nämlich l. c.: „Unter Umständen mag mit der Gegenzeichnung der Abdankung eine politische Ver-

antwortlichkeit (etwa wegen Unterlassung von Gegenvorstellungen) verbunden sein.“ Als Grundlage für seine Ausführungen hat Hauke jedenfalls die Tatsache gedient, daß das Abdankungspatent Kaiser Ferdinands I. vom 2. Dezember 1848 vom österreichischen Ministerpräsidenten Fürsten Schwarzenberg gegengezeichnet ist. Für die Notwendigkeit der ministeriellen Gegenzeichnung bei Abdankungspatenten ist übrigens auch Sarwey[1]).

§ 10.

Der Summepiskopat des Königs.

Nachdem nun von den staatsrechtlichen Befugnissen des Monarchen überhaupt und von denjenigen, von denen es bestritten ist, ob sie solche sind, gehandelt worden ist, muß noch eine andere Art von Regierungshandlungen erwähnt werden, bei denen auch eine ministerielle Gegenzeichnung nicht erforderlich ist. Es sind dies diejenigen Regierungshandlungen, die der König von Preußen in Ausübung der Episkopalrechte über die evangelische Kirche vornimmt. Der Umfang dieser Episkopalrechte ist, wie Rönne a. a. O. Bd. I, S. 418, Anm. 2 berichtet, durch einen Circularerlaß der Abteilung des Ministeriums der geistlichen Angelegenheiten für die Inneren evangelischen Kirchensachen vom 30. April 1850 (Aktenstücke aus der Verwaltung des Evangelischen Oberkirchenrats Bd. I, Heft I, S. 46/49) geordnet. Diese Angabe ist jedoch nicht ganz genau, denn es müßte heißen: „Aktenstücke aus der Verwaltung des Ministeriums für geistliche Angelegenheiten, Abt. für die inneren evangelischen Kirchensachen, Jahrg. 1850, Verlag von Hertz“. Leider waren mir diese Aktenstücke selbst nicht zugänglich und ich muß mich daher bei den weiteren Ausführungen auf die Benutzung der fast wörtlichen Angabe des Inhalts derselben, die Rönne l. c. bringt, beschränken. In Folge der Bestimmungen dieses Erlasses

[1]) Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, Tübingen 1883, Bd. I, S. 75.

ist die Mitwirkung des verantwortlichen Ministers der geistlichen Angelegenheiten bei den inneren Angelegenheiten der evangelischen Kirche, die zum Ressort des evangelischen Oberkirchenrats gehören, weggefallen. Dieser letztere kann in den erwähnten inneren Angelegenheiten unmittelbar an den König als Inhaber der gesetzgebenden Gewalt in der Kirche berichten, ohne daß es eines Dazwischentretens des Ministers der geistlichen Angelegenheiten in seiner Eigenschaft als verantwortlicher Staatsminister bedarf. Eine Gegenzeichnung desselben bei kirchenregimentlichen Akten des Königs ist also nicht erforderlich. Der erwähnte Erlaß sagt nach Rönne l. c. ausdrücklich:

„Die an den evangelischen Oberkirchenrat in Internis ergehenden Königlichen Ordres sind ohne Kontrasignatur des Ministers für gültige Akte des obersten Kirchenregiments zu erachten, welche in der Kirche dieselbe Kraft und Autorität haben, die sie nach der Verfassung der evangelischen Kirche von jeher gehabt haben, indem die Verfassungs-Urkunde für den preußischen Staat hierin der Verfassung der evangelischen Kirche nicht präjudiciert".

Daß Regierungshandlungen des Königs in seiner Eigenschaft als Inhaber des Kirchenregiments der ministeriellen Gegenzeichnung nicht bedürfen, ist durch den erwähnten Erlaß festgestellt worden, auch in der Theorie unbestritten. Dieser Circularerlaß löste jedoch nur die Verwaltung der inneren Angelegenheiten der evangelischen Landeskirche von der Mitwirkung des Ministers der geistlichen Angelegenheiten in seiner Eigenschaft als veranwortlicher Minister los und übertrug sie dem evangelischen Oberkirchenrate. Die Verwaltung der äußeren Kirchenangelegenheiten war dem Minister noch geblieben und somit eine künstliche Trennung der Verwaltung der innern und äußern Kirchenangelegenheiten geschaffen worden. Diesem unnatürlichen Zustande machte Art. 21 des Gesetzes vom 3. Juui 1876 ein Ende, indem er anordnete:

„Die Verwaltung der Angelegenheiten der evange-

lischen Landeskirche geht, soweit solche bisher von dem Minister der geistlichen Angelegenheiten und den Regierungen geübt worden ist, auf den evangelischen Oberkirchenrat und die Konsistorien als Organe der Kirchenregierung über."

Durch diese neuere Gesetzgebung kommt der Charakter des evangelischen Oberkirchenrats und der Konsistorien als rein kirchlicher Behörden zum Ausdruck. Die Bestimmung des Art. 23 Nr. 7 des Gesetzes vom 3. Juni 1876, wodurch die Gegenzeichnung des Ministers der geistlichen Angelegenheiten bei der Anstellung der Mitglieder der kirchenregimentlichen Behörden angeordnet wird, ist jedoch dazu angetan, diese Klarheit wieder zu verdunkeln. Auch Schulze ist a. a. O. S. 521 dieser Ansicht. Er meint mit Recht, daß wenn der höchste Träger des Kirchenregiments als solcher ein von seinen staatlichen Funktionen zu unterscheidendes Kirchenamt innehabe, auch die Organe, durch welche er seine kirchenregimentlichen Befugnisse ausübe, rein kirchlicher Natur sein, und ihres staatlichen Charakters entkleidet sein müßten.

Ueber die Natur des landesherrlichen Kirchenregiments bestehen beträchtliche Meinungsverschiedenheiten. Bornhak a. a. O. Bd. II S. 641 gründet die Tatsache, daß der König für seine kirchlichen Anordnungen als solche keine Mitwirkung eines verantwortlichen Ministers brauche, darauf, daß das landesherrliche Kirchenregiment dem Könige als solchem kraft seines monarchischen Rechts zustehe. Er stellt l. c. das landesherrliche Kirchenregiment auf die gleiche Stufe mit dem Oberbefehl über das Heer. Er sagt, „Die Funktionen, welche der König als Staat hier wahrnehme, seien dem Wesen des Staates fremd, somit keine staatlichen, sondern kirchliche." Dies folgt nach seiner Meinung auch daraus, „daß der König, als Haupt der Kirche seine Funktionen nicht durch staatliche, sondern durch kirchliche Organe handhabe." Daß der König seine Regierungshandlungen, die in Ausübung des Kirchenregiments ergehen, nicht als Staatsoberhaupt vornimmt, ist allerdings richtig. Falsch

ist jedoch die Schlußfolgerung Bornhaks. Die Unzulässigkeit der Gleichstellung des Kirchenregiments mit dem militärischen Oberbefehl des Königs ergibt sich schon daraus, daß der König bei Ausübung des letzteren, wie wir gesehen haben, einer ministeriellen Gegenzeichnung überhaupt nicht bedarf, während die kirchenregimentlichen Anordnungen desselben, wie noch weiterhin auszuführen ist, vom Präsidenten des Evangelischen Oberkirchenrats gegengezeichnet werden. Anderer Ansicht als Bornhak l. c. ist hierüber Herrmann[1]). Die Landesherren sind nach seiner Auffassung evangelische Kirchenobere, weil Landesherren, aber nicht als Landesherren. Das Kirchenregiment derselben ist ihm ein Annex, nicht aber ein Bestandteil der Landeshoheit. Auch nach Rönne a. a. O. Bd. II, S. 407, erscheint der König, als Inhaber des Kirchenregiments, „nicht als Monarch oder Oberhaupt des Staates, sondern als Träger bestimmter, auf die Leistung der Gesamtgemeinde bezüglicher Befugnisse". Derselben Ansicht sind Schulze in seinem preußischen Staatsrechte Bd. II, S. 516, Schoen[2]), Friedberg[3]). Sie ist auch als die richtige anzusehen, und auf Grund derselben ist es geschehen, daß das Kirchenamt des Königs auch äußerlich von seinen Befugnissen als Staatsoberhaupt geschieden worden ist. Diese Scheidung äußert sich insbesondere darin, daß in der neuen preußischen Kirchenverfassung der kirchliche Charakter der Kirchengesetzgebung zum Ausdruck kommt. Nach § 6 Abs. 1 der Generalsynodalordnung für die evangelische Kirche der acht älteren Provinzen der Monarchie vom 20. Januar 1876[4])

---

[1]) Deutsches Staatswörterbuch, Stuttgart und Leipzig 1857, herausgegeben von Bluntschli und Brater, Bd. 8, S. 389.

[2]) Das evangelische Kirchenrecht in Preußen, Berlin 1903, Bd. I, S. 223ff.

[3]) Lehrbuch des evangelischen und des katholischen Kirchenrechtes, 5. Auflage, Leipzig 1903, S. 272 ff.

[4]) Gesetzsammlung für die preußischen Staaten, Jahrg. 1876, S. 133 ff.

werden landeskirchliche Gesetze vom Könige kraft seines Rechts als Träger des Kirchenregiments unter Zustimmung der Generalsynode und Gegenzeichnung durch den Präsidenten des Evangelischen Oberkirchenrats erlassen. Diese Gegenzeichnung ist jedoch von der ministeriellen Kontrasignatur wesentlich verschieden. Wie wir bereits gesehen haben, übernimmt im konstitutionellen Staate der Minister durch seine Gegenzeichnung die Verantwortung für den betreffenden Regierungsakt des Königs. Die Kontrasignatur, die der Präsident des evangelischen Oberkirchenrates zu den kirchenregimentlichen Akten des Königs von Preußen leistet, soll jedoch nur zur Beglaubigung der Unterschrift des Landesherren dienen. Die Gegenzeichnung tritt also hier in ihrer ältern, bereits in § 2 der Einleitung besprochenen Funktion auf. Friedberg[1]) erklärt dies folgendermaßen: Der Präsident des evangelischen Oberkirchenrates in Preußen ist an die Beschlüsse des Kollegiums, dem er vorsitzt, gebunden. Er kann daher nicht für die Beschlüsse der Majorität desselben verantwortlich gemacht werden. Seine verbindliche Kraft erhält ein auf diese Weise zustandegekommenes Kirchengesetz nach Absatz 4 durch die Verkündung in dem unter Verantwortung des evangelischen Oberkirchenrates erscheinenden kirchlichen Gesetz- und Verordnungsblatts. § 6 Absatz 2 G. S. O. gibt der Generalsynode auch das Recht, landeskirchliche Gesetze vorzuschlagen: Die Gegenstände, die der landeskirchlichen Gesetzgebung ausschließlich unterliegen, sind in § 7 G. S. O. aufgeführt. Diese Selbständigkeit der kirchlichen Gesetzgebung könnte jedoch dem Staatswohle schädlich werden, und dagegen muß eine Sicherheit getroffen werden. In anderen kirchlichen Gemeinschaften geschieht dies meist durch ein nachträgliches Vetorecht der Staatsgewalt gegen ein schon zu Stande gekommenes Kirchengesetz. Ein solches auch gegenüber der landeskirchlichen Gesetzgebung in Preußen einzuführen, er-

[1]) Das geltende Verfassungsrecht der evangelischen Landeskirchen in Deutschland und Österreich, Leipzig 1888, S. 114.

schien jedoch angesichts der Doppelstellung des Königs als Staatsoberhaupt und als Träger des Kirchenregiments als untunlich. „Es darf nicht dazu kommen, daß der König in seinem staatlichen Berufe nachher veranlaßt wird, dem zu widersprechen, was er vorher in seinem kirchlichen Berufe, als oberster Träger des Kirchenregiments getan hat“, wie Schulze a. a. O. S. 517 mit Recht sagt. Daher wurde durch § 6 Absatz 3 G. S. O. eine andere Garantie gegen die Gefährdung des Staatsinteresses durch die landeskirchliche Gesetzgebung geboten. Dort wurde nämlich bestimmt, „daß bevor ein von der Generalsynode angenommenes Gesetz dem Könige zur kirchenregimentlichen Genehmigung vorgelegt wird, die Erklärung des Ministers der geistlichen Angelegenheiten herbeizuführen ist, ob gegen den Erlaß desselben von Staats wegen etwas zu erinnern ist“. Das Staatsgesetz vom 3. Juni 1876 Art. 13 Abs. 2 hat — zu dem mit einer durch das Gesetz vom 28. Mai 1894 wieder beseitigten Verschärfung — an die Stelle der Erklärung des Ministers der geistlichen Angelegenheiten eine solche des Staatsministeriums gesetzt. Auf dem Gebiete des Besteuerungswesens hat dasselbe Gesetz (Art. 15 und Art. 17) eine umfassende positive Controle der landeskirchlichen Gesetzgebung durch das Erfordernis der Zustimmung des Staatsministeriums eingeführt. Eine Gegenzeichnung von Seiten des Staatsministeriums aber verlangt das erwähnte Gesetz (§ 15 Abs. 2) nur für Königliche Verordnungen über vorläufige Feststellung des Verteilungsmaßstabes für landeskirchliche Umlagen.

§ 11.

Die Ernennung und Entlassung von Ministern.

Schließlich kommt noch ein Regierungsakt des Monarchen in Betracht, von dem es streitig ist, ob er zu seiner Gültigkeit der ministeriellen Gegenzeichnung bedarf. Es ist dies die Ernennung und Entlassung von Ministern. Nach Art. 45 der Preußischen Verfassungs-Urkunde steht das

Recht, die Minister zu ernennen und zu entlassen, dem Könige zu. Hierzu möge bemerkt sein, daß dieses im Gegensatz zu den parlamentarisch regierten Ländern, wo es dem Könige nur formell übertragen ist, von dem Könige nach seinem freien Ermessen auszuübende Recht, die Minister zu ernennen und zu entlassen, namentlich in der württembergischen Verfassung besonders klar zum Ausdruck gekommen. Art. 2 des württembergischen Verfassungs-Gesetzes, betreffend die Bildung eines Staatsministeriums, vom 1. Juli 1876 lautet nämlich:

„Der König ernennt und entläßt die Minister und Departementschefs nach eigener freier Entschließung“.

Wenn dies in der preußischen Verfassungs-Urkunde auch nicht so ausdrücklich gesagt ist, so steht doch das preußische Staatsrecht der praktischen Uebung nach auf dem gleichen Standpunkt. Die Bestimmung des Art. 45 preußische Verfassungs-Urkunde wird nun von einigen namhaften Staatsrechtslehrern dahin ausgelegt, daß zur Ernennung und Entlassung von Ministern eine Gegenzeichnung nicht erforderlich sei. Hierher gehören z. B. Gerber[1]), Zöpfl, a. a. O. Bd. II, S. 423/24, Schwartz[2]). Begründet wird diese Ansicht einmal mit der Behauptung, daß es dem Monarchen, wenn das abtretende bisherige Ministerium seine Gegenzeichnung bei der Ernennung neuer Minister verweigere, unmöglich sei, ein Ministerium zu berufen. Sodann wird angeführt, daß der Monarch eine Verfassungsverletzung durch die Ernennung und Entlassung von Ministern überhaupt nicht begehen könne, und daher die Gegenzeichnung zu derselben nicht notwendig sei. Diese Ansicht erscheint jedoch schon deshalb nicht als die richtige, weil die preußische Verfassungs-Urkunde, wenn sie wirklich die ministerielle Gegenzeichnung bei der Ernennung und Entlassung von Ministern von dem allgemeinen Er-

---

[1]) Grundzüge eines Systems des öffentlichen Rechts, Leipzig 1865, S. 102 Anm. 2.

[2]) Commentar zur preußischen Verfassungs-Urkunde, S. 128.

forderniss des Art. 44 hätte ausnehmen wollen, dies wohl ausdrücklich gesagt hätte, wie dies das oldenburgische Staatsgrundgesetz von 1852 in Art. 12 § 5 als einzige unter den Verfassungs-Urkunden der deutschen Einzelstaaten tut. Die gleiche Bestimmung enthält übrigens die luxemburger Verfassungs-Urkunde von 1856 in Art. 45.

Gegen die soeben als unrichtig bezeichnete Meinung wendet sich auch Georg Meyer a. a. O. S. 223 Anm. 19 mit der Begründung, daß der Monarch durch die Ernennung eines Ministers sehr wohl eine Gesetzwidrigkeit begehen könne. Dieser Fall tritt z. B. ein, wenn er eine Person, die in Folge einer Ministeranklage zur Amtsentsetzung und Unfähigkeit, ein ähnliches Amt wieder zu bekleiden, verurteilt worden ist, zum Minister ernennt. Auf dem gleichen Standpunkte stehen Rönne a. a. O. S. 432 Anm. 2, Kirchenheim a. a. O. S. 235 Anm. 1, Seydel a. a. O. Bd. II S. 301 Anm. 3, Bornhak a. a. O. Bd. I S. 467 und von Stengel[1]). Die sämtlichen soeben angeführten Staatsrechtslehrer wollen jedoch dem Dilemma, in das der König, wie Gerber l. c. anführt, durch das Erfordernis der ministeriellen Gegenzeichnung bei der Ernennung von Ministern kommen kann, dadurch Abhilfe schaffen, daß sie die Gegenzeichnung der Ernennung eines neuen Ministers durch diesen selbst zulassen. Diese Ansicht kann als die herrschende bezeichnet werden. Widerspruch hat sie durch Brie in seinem bereits erwähnten Aufsatz in Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts gefunden. Derselbe spricht a. a. O. S. 488 auch für die Notwendigkeit der ministeriellen Gegenzeichnung bei der Ernennung und Entlassung von Ministern aus, erklärt sich aber dagegen, daß der neu antretende Minister seine eigene Ernennung gegenzeichnet. Gegen die oben als herrschende bezeichnete Meinung läßt sich in der Tat anführen, daß, wenn man

---

[1]) Marquardsen's Handb. d. öffentl. Rechts, Bd. II, III. Abteilung, Freiburg i. B. und Leipzig 1894, S. 103.

die ministerielle Gegenzeichnung zur Ernennung eines neuen Ministers für notwendig erachtet, der Minister durch seine gegengezeichnete Ernennung überhaupt erst Minister wird. Wie bereits oben ausgeführt worden ist, ist jede Regierungshandlung des Königs, zu der eine ministerielle Gegenzeichnung erforderlich ist, ungültig, wenn sie ohne solche ergeht. Der neu ernannte Minister wird, wie wir gesehen haben, erst durch seine gegengezeichnete königliche Bestallung Minister. Gegenzeichnet er selbst seine eigene Bestallung, so wird dadurch dem Erfordernis der ministeriellen Gegenzeichnung zu derselben nicht genügt, da er dem soeben Ausgeführten zu Folge in diesem Augenblick noch nicht Minister ist. Ebenso wenig ist es natürlich zulässig, daß der abgetretene Minister die Ernennung seines Nachfolgers gegenzeichnet, da derselbe, sobald ihm der gegengezeichnete königliche Erlaß, der seine Entlassung ausspricht, zugestellt worden ist, keine gültige Gegenzeichnung mehr vornehmen kann. Dagegen läßt sich gegen die Gegenzeichnung der eigenen Entlassung durch den abtretenden Minister nichts einwenden. Die Gegenzeichnung zur Ernennung eines Ministers hat also durch einen anderen Staatsminister zu erfolgen. Sollte wirklich einmal der Fall eintreten, daß das gesamte Staatsministerium auf einmal entlassen wird, so kann die Gegenzeichnung durch einen Departementschef, der wie wir noch sehen werden, den Minister bei Leistung derselben vertreten kann, erfolgen.

Bemerkt sei zu der soeben erörterten Frage, daß die griechische Konstitution vom 16/28. November 1864 eine Art von Zwischenstellung einnimmt, indem sie das Erfordernis der ministeriellen Gegenzeichnung für den bereits erwähnten Fall, daß die vom Amte zurücktretenden Minister ihre Gegenzeichnung zu der neuen Ernennung verweigern, Vorsorge trifft. Artikel 30 derselben lautet nämlich in französischer Uebersetzung bei F. R. Dareste:[1])

„Aucun acte du roi n'a de force et n'est exécutoire

---

[1]) Les constitutions modernes, Paris 1883, tome II p. 325.

s'il n'est contresigné par le ministre compétent, qui par sa seule signature en assume la responsabilité; dans le cas d'un changement complet de ministère si aucun des ministres révoqués ne consent à contresigner les ordonnances relatives à la révocation de l'ancien et à la nomination du nouveau ministère, c'est le président du nouveau ministère, qui signe ces ordonnances après avoir reçu sa nomination du Roi et prêté le serment exigé."

Samuely[1] stellt diesen Fall denjenigen gleich, daß das ganze Ministerium durch einen Anklagebeschluß der Kammer ipso iure vom Amte suspendiert wird, wie dies nach dem österreichischen Ministerverantwortlichkeitsgesetze eintreten kann. Auch Hauke will in „Die Lehre von der Ministerverantwortlichkeit" S. 6 Anm. 5 für diesen Fall die Gegenzeichnung durch das neu ernannte Ministerium zulassen. Derselben Ansicht ist er auch in „Die geschichtlichen Grundlagen des Monarchenrechts" S. 138/39 mit der Begründung, „daß im Falle des Rücktritts des gesamten Ministeriums die alten Minister, da sie durch die Kontrasignatur ihrer Entlassung aufgehört hätten Minister zu sein, und strenge genommen gar nicht mehr berechtigt sind, die Ernennung ihrer Nachfolger gegenzuzeichnen." Weiter meint er: daß andererseits „die Rechtsgültigkeit der Ernennung der neuen Minister von der Kontrasignatur des ihre Berufung enthaltenden Regierungsaktes abhängt, sodaß sie aus diesem Grunde nicht in der Lage sind, ihre eigene Ernennung zu unterfertigen."

Diese Darlegung deckt sich mit dem, was bereits oben gegen die Gegenzeichnung der Ernennung durch die neuen Minister gesagt worden ist. Zu der Behauptung, daß in Folge seiner soeben citierten Darlegung in diesem Falle die Ernennung eines neuen Ministers ohne Gegenzeichnung zuläßig sein müsse, ist Hauke jedenfalls durch das Beispiel der praktischen Uebung in Österreich veranlaßt worden.

[1]) Das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit in der konstitutionellen Monarchie, Berlin 1869, S. 58 Anm. 2.

Das allerhöchste Handschreiben vom 11. November 1893 (amtliche Wienerztg. vom 12. November 1893), das die Ernennung des Fürsten Windischgrätz zum Ministerpräsidenten für die im Reichsrate vertretenen Königreiche und Länder enthält, ist nämlich nicht gegengezeichnet. Im Widerspruch mit den soeben angeführten Darlegungen Haukes steht es übrigens, wenn er l. c. mit Seydel a. a. O., Bd. 2, S. 301, Anm. 33, einen Ausweg aus der hier besprochenen Schwierigkeit darin sieht, daß die Entlassung der bisherigen Minister und die Ernennung ihrer Nachfolger in einer Urkunde zusammengefaßt und diese von den neu ernannten gegengezeichnet werden könne. Wie er doch l. c. selbst zugibt, hängt die Rechtsgültigkeit der Ernennung der neuen Minister von der Gegenzeichnung des ihre Berufung enthaltenden Regierungsaktes ab, und somit sind die neu Ernannten nicht in der Lage, ihre eigene Ernennung gegenzuzeichnen.

Für die Notwendigkeit der ministeriellen Gegenzeichnung in dem hier besprochenen Falle ist auch Frisch in seiner bereits angeführten Schrift, jedoch kommt er auf Grund derselben auch zu der von der herrschenden Meinung vertretenen Auffassung, daß der neue Minister seine eigene Ernennung gegenzeichnen könne. Um den merkwürdigen Standpunkt, den Frisch in dieser Frage einnimmt, zu kennzeichnen, mögen hier seine eigenen Worte, mit denen er seine a. a. O. S. 340/41 Ansicht zu begründen sucht, folgen:

„Unter den Einwänden, die gegen die Selbst-Kontrasignierung erhoben werden, ist nur der oft erhobene beachtenswert, daß jener Beamte im Momente, wo er seine Ernennung gegenzeichnet, noch nicht Minister ist, also nicht das Recht dazu hat, der Akt infolgedessen nicht gültig sein könne. Es ist nun ganz verfehlt, aus dieser Schwierigkeit auf formal-juristische Weise einen Ausweg zu finden. Hier gilt wohl der Satz: „Prätor minima non curat". Es streift schon an's Lächerliche, wenn derartige Fragen immer

wieder breit behandelt werden. Das Ergebnis solcher Versuche ist immer ein den Tatsachen und dem gesunden Menschenverstand widersprechendes. So kommt man im vorliegenden Falle dazu, die Ministerernennung ohne Gegenzeichnung zuzulassen und evtl. gesetzwidrige Akte sowie die ärgsten politischen Fehler ohne die Möglichkeit einer Korrektur passieren lassen zu müssen, nur weil eine kleine Anomalie besteht."

Was Frisch gegen die Zulässigkeit seiner Ministerernennung ohne Gegenzeichnung anführt, ist ja allerdings zutreffend. Bei seinen weiteren, doch wohl etwas gewagten Ausführungen, auf Grund deren er zu dem Schlusse kommt, daß die Gegenzeichnung durch den neu ernannten Minister selbst statthaft sein müßte, scheint ihm aber entgangen zu sein, daß für den seltenen Fall des gleichzeitigen Abtretens des gesamten Ministeriums der einfachste Ausweg darin liegt, die Gegenzeichnung durch einen Departementschef in irgend einem Ministerium als Stellvertreter des Ministers vornehmen zu lassen. Außerdem widerspricht sich Frisch in seinen Darlegungen selbst. Während er am angegebenen Ort S. 338 den Vorwurf erhebt, daß die Frage, ob bei der Ernennung und Entlassung von Ministern eine Kontrasignatur erforderlich sei, in der Litteratur vielfach nur oberflächlich behandelt werde, sagt er a. a. O. S. 340, 341: „Es streift schon an's Lächerliche, wenn derartige Fragen immer wieder breit behandelt werden".

Der Art der Regelung der streitigen Frage, wie sie durch die griechische Konstitution geschehen ist, ist auch nicht zuzustimmen. Durch dieselbe wird nämlich die bereits angeführte, dem Monarchen sich auf diese Weise bietende Möglichkeit, eine Verfassungsverletzung zu begehen, nicht ausgeschlossen. Daß der in dem vorliegenden Falle entstehenden Mißlichkeit, ohne daß man eine Gegenzeichnung durch den neu ernannten Minister für zuläßig erklärt, dadurch abgeholfen werden kann, daß die Gegenzeichnung einfach durch einen Stellvertreter des Ministers vorgenommen werden kann, ist bereits erwähnt worden.

Nachdem nun die in der Theorie streitige Frage des Erfordernisses der ministeriellen Gegenzeichnung bei der Ernennung und Entlassung von Ministern und die verschiedenen Arten ihrer Beantwortung durch die einzelnen Staatsrechtslehrer erörtert worden sind, muß noch ein Blick darauf geworfen werden, auf welchen Standpunkt die praktische Uebung in Preußen sich dieser Frage gegenüber gestellt hat. Zunächst sei erwähnt, daß bezüglich der Ernennung und Entlassung des Kriegsministers durch den Allerhöchsten Erlaß vom 18. Januar 1861 eine Änderung geschaffen worden ist. Wie bereits erwähnt worden ist, bestand bezüglich der königlichen Erlasse in militärischen Personalangelegenheiten vor 1861 keine feste Praxis. Der Allerhöchste Erlaß, die Kriegsminister von Strotha und von Stockhausen betreffend, vom 27. Februar 1850 (Ministerialblatt für die gesamte innere Verwaltung in den preußischen Staaten, Jahrg. 1850, S. 16), nach welchem der Generalmajor von Strotha seiner Stellung als Kriegsminister entbunden, dagegen der Generalleutnant von Stockhausen zum Kriegsminister ernannt wird, ist jedoch vom Ministerpräsidenten Grafen Brandenburg gegengezeichnet. Anders wird seit dem Allerhöchsten Erlaß vom 18. Januar 1861 bei der Entlassung und Ernennung des Kriegsministers verfahren. Die Entbindung des Generals der Infanterie von Goßler und die Ernennung des Generalleutnant Einem, gen. von Rothmaler, zum Kriegsminister ist durch eine Kabinettsordre vom 14. August 1903 ohne ministerielle Gegenzeichnung im Armeeverordnungsblatt, 37. Jahrg. No. 20 vom 15. August 1903 erfolgt. Diese Kabinettsordre ist an das Kriegsministerium gerichtet und wird von dem neuen Kriegsminister in derselben Nummer des Armeeverordnungsblattes unter dem gleichen Tage zur Kenntnis der Armee gebracht. Somit erscheint der praktischen Uebung in Preußen nach die Entlassung und Neuernennung des Kriegsministers als „ein an den Kriegsminister gerichteter Armeebefehl in Personalangelegenheiten,

der die Armeeverwaltung berührt, und dessen Wortlaut als Militärbefehl ohne Gegenzeichnung der Armee bekannt zu geben ist", wie sich der bereits erwähnte Allerhöchste Erlaß vom 18. Januar 1861 ausdrückt. Bezüglich der Ernennung und Entlassung der anderen Minister ist zu sagen, daß die betreffenden königlichen Anordnungen in Preußen früher auch unter ministerieller Konstrasignatur ergingen. Der Allerhöchste Erlaß, betreffend die Veränderungen in den Mitgliedern und dem Präsidenten des Staatsministeriums, vom 19. Dezember 1850 ist gegengezeichnet, (Ministerialblatt für die gesamte innere Verwaltung der königlichen preußischen Staaten. Jahrg. 1850 S. 366). Doch schon im Jahre 1854 werden die Allerhöchsten Erlasse, die die Ernennung und Entlassung von Ministern verfügen, nicht mehr dem Wortlaute nach veröffentlicht. Die Entbindung des Staatsministers von Westphalen von der Leitung des Ministeriums für die landwirtschaftlichen Angelegenheiten und die Ernennung des Unterstaatssekretärs Freiherrn von Manteuffel zum Minister für die landwirtschaftlichen Angelegenheiten wird in dem Ministerialblatt für die gesamte innere Verwaltung der königlich preußischen Staaten, Jahrg. 1854 S. 197 ohne Anführung des Allerhöchsten Erlasses, der dies verfügt, unter dem 22. Oktober 1854 nur amtlich bekannt gemacht. Auf diesem Standpunkt ist die preußische Regierung seither stehen geblieben. Es ist jedoch wohl anzunehmen, daß die königlichen Bestallungen, die den neu ernannten Ministern zugehen, gegengezeichnet sind.

II. Kapitel.

Die Stellvertretung der Minister und die Gegenzeichnung durch das gesamte Staatsministerium.

§ 12.

Die Erörterung der Frage, wer bei der Ernennung und der Entlassung von Ministern die Gegenzeichnung zu leisten hat, führt uns dazu zu untersuchen, durch wen die

Gegenzeichnung überhaupt erfolgen kann. Art. 44 der preuß. Verfassungs-Urkunde verlangt einfach die Gegenzeichnung eines Ministers. Ähnlich drücken sich die meisten anderen deutschen Verfassungen aus. Einige verlangen jedoch, daß die Gegenzeichnung derjenige Minister, in dessen Ressort die betreffende Angelegenheit gehört, zu leisten habe. Dies tut z. B. Art. 4 des Bayerischen Gesetzes, die Verantwortlichkeit der Minister betreffend, vom 4. Juni 1848 und § 51 der württembergischen Verfassungs-Urkunde vom 25. September 1819. Eine ähnliche Bestimmung enthält die Verfassungs-Urkunde des Königreichs Sachsen vom 4. September 1831 in § 43, dessen 1. Absatz lautet: „Alle Verfügungen über Regierungsangelegenheiten, welche der König unterzeichnet, müssen von dem Vorstande eines Ministerialdepartements, welcher bei der Beschlußnahme wirksam gewesen ist, in der Reinschrift, zum Zeichen seiner Verantwortlichkeit für die Zweckmäßigkeit und Übereinstimmung derselben mit den Gesetzen und der Verfassung kontrasigniert werden". Zu erwähnen ist noch, daß die Verfassungs-Urkunde des früheren Kurfürstentums Hessen von 1831 in § 108 bei Angelegenheiten, die mehrere oder sämtliche Ministerien, dort Departements genannt, betreffen, die Gegenzeichnung eines jeden der betreffenden Vorstände verlangte. Wie wir also gesehen haben, ist es in Preußen gleichgültig, ob es gerade der Ressort-Minister ist, der die betreffende Regierungshandlung des Königs gegenzeichnet. Ebensowenig läßt sich dagegen etwas einwenden, daß die Gegenzeichnung durch den Stellvertreter eines Ministers, also insbesondere durch den Unterstaatssekretär oder durch einen Abteilungschef im Ministerium geleistet wird. Zu gewissen königlichen Regierungshandlungen ist aber die Gegenzeichnung des gesamten Staatsministeriums erforderlich. Bestimmungen, die direkt für diese noch genauer zu bezeichnenden Regierungshandlungen die Gegenzeichnung des gesamten Staatsministeriums verlangen, gibt es zwar in der preußischen Verfassungs-Urkunde

nicht. Es wird jedoch von derselben selbst und auch von anderen Gesetzen für gewisse Regierungsakte des Königs die Mitwirkung des gesamten Staatsministeriums verlangt, oder es heißt, daß diese Regierungsakte unter Verantwortlichkeit desselben ergehen. Hierher gehören folgende Kategorien königlicher Regierungsakte:

„1) Die Regierungshandlungen des Regenten vor der Eidesleistung desselben, da nach Art. 58, Absatz 2 der preußischen Verfassungs-Urkunde das bestehende gesamte Staatsministerium in jedem Falle verantwortlich bleibt.

2) Die Notverordnungen, die gemäß Art. 63 der preußischen Verfassungs-Urkunde erlassen werden.

3) Die Auflösung einer kommunalen Vertretung erfolgt nach § 79 St. O. für die sechs östlichen Provinzen vom 30. Mai 1853, nach § 179 Kr.-O. vom 11. März 1881, nach § 122 Prov. O. vom 22. März 1881, nach § 142 L. G. O. vom 3. Juli 1891 und zahlreichen ähnlichen Bestimmungen durch eine königliche Verordnung auf Antrag des Staatsministeriums.

4) Wie bereits erwähnt, diejenigen Allerhöchsten Urkunden, die sich auf die Errichtung von Orden beziehen.

Nun ist der richtigen Ansicht nach anzunehmen, daß damit auch das Erfordernis der Gegenzeichnung des gesamten Staatsministeriums ausgesprochen werden soll. Nach Rönne a. a. O. Bd. I S. 374 Anm. 2, versteht sich dies von selbst; denn wenn die Mitwirkung oder Verantwortlichkeit des gesamten Staatsministeriums ausdrücklich verlangt werde, so solle diese Bestimmung eine Ausnahme von dem einfachen Erfordernis des Art. 44 der preußischen Verfassungs-Urkunde bilden, und daher müsse in den erwähnten Fällen die Gegenzeichnung des gesamten Staatsministeriums erfolgen. Diese Auffassung teilt auch Brie in seinem bereits erwähnten Aufsatz in Stengels Wörterbuch des Verwaltungsrechts Bd. II, S. 491/92. Die gegenteilige Ansicht, daß durch die erwähnten Bestimmungen nicht die Gegenzeichnung des gesamten Staatsministeriums notwendig

werde, sondern damit blos gesagt werden solle, daß die betreffenden Regierungsakte nur unter Verantwortung sämtlicher Minister ergehen können, scheint jedoch die herrschende zu sein. Wie später noch genauer ausgeführt werden muß, ist der Zweck der Gegenzeichnung der, ohne weitere Beweisführung festzustellen, wer von den Ministern an dem betreffenden Regierungsakte mitgewirkt habe. Schwartz meint nun in seinem Kommentar zur preußischen Verfassungs-Urkunde bei Besprechung des Art. 63 auf S. 208 dieser Zweck sei dadurch erreicht, daß nach Bestimmung desselben die Verantwortlichkeit für die Notverordnungen das gesamte Staatsministerium treffe. Derselben Ansicht ist Arndt[1]). Ebenso hält Stengel in seinem Staatsrecht des Königreichs Preußen in Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts, Bd. II S. 174 die Gegenzeichnung des gesamten Staatsministeriums nicht für erforderlich, da auch diejenigen Minister, die nicht gegengezeichnet hätten, infolge der oben angeführten Vorschriften von der Verantwortung nicht befreit seien. Glatzer[2]) ist der Ansicht, daß die Gegenzeichnung des gesamten Staatsministeriums rechtlich nicht erforderlich sei, wenn sie auch bisher meist praktisch gewesen sei. Er führt a. a. O. S. 46 Anm. 3 einen Fall an, wo die Unterschrift des Handelsministers Grafen von Itzenplitz zu der preußischen Notverordnung vom 10. Juni 1871, betreffend die Ermächtigung der preußischen Bank, in Elsaß-Lothringen Komptoire u. s. w. zu errichten, fehlt. Genauere Angaben über diesen Fall finden sich in den Stenographischen Berichten des Abgeordnetenhauses Jahrg. 1871/72 Bd. I S. 499—507. Der Abgeordnete von Rönne bezeichnete das Fehlen der Unterschrift des

[1]) Die Verfassungs-Urkunde für den preußischen Staat, V. Aufl., Berlin 1904, S. 248 Anm. 2.

[2]) Das Recht der provisorischen Gesetzgebung, in Sonderheit nach preußischem Staatsrecht, Heft II der Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht, herausgegeben von Brie, Breslau 1899, S. 46.

Handelsministers bei dieser Notverordnung als unzulässig. Darauf erwiderte Graf von Itzenplitz: „Er teile ungeachtet seiner fehlenden Unterschrift die Verantwortlichkeit im vollen Maße", Glatzer hält l. c. auch eine solche Erklärung für überflüssig, sondern meint, „jeder im Augenblick des Erlasses im Amte befindliche Minister trage ipso iure die Verantwortung, auf seinen Willen komme gar nichts an". Darauf ist jedoch folgendes zu erwidern. Wie wir gleich noch sehen werden, kann es wohl vorkommen, daß ein Minister für eine Regierungshandlung, die er nicht gegengezeichnet hat, dennoch verantwortlich ist. Die Gegenzeichnung erübrigt nämlich der richtigen Ansicht nach nur den weiteren Beweis für die Mitwirkung des gegenzeichnenden Ministers, bildet jedoch nicht den Gegenbeweis gegen die Mitwirkung derjenigen Minister, die nicht mit unterzeichnet haben. Damit soll jedoch nicht etwa behauptet werden, daß die Gegenzeichnung die für die Übernahme der Verantwortlichkeit absolut notwendige Form sei, wie dies in der Literatur, wie wir noch sehen werden, mehrfach geschehen ist. Durch seine Gegenzeichnung hat nun zwar derjenige Minister, der dieselbe geleistet hat, die Verantwortlichkeit für die betreffende Regierungshandlung des Monarchen persönlich übernommen. Dadurch wird jedoch die Verantwortlichkeit der übrigen Minister oder Departementschefs, die bei dem betreffenden Erlasse mitgewirkt haben, durchaus nicht ausgeschlossen. In der Verfassung eines deutschen Staates kommt dies auch zum Ausdruck, indem nämlich § 12 Abs. 2 der Verfassungs-Urkunde für Schwarzburg-Sondershausen von 1857 bestimmt:

„Die Verantwortlichkeit für die Verfügungen des Fürsten betrifft zunächst diejenigen Mitglieder, welche dieselben unterzeichnet haben".

Für Preußen ist jedoch nach dem Wortlaut des Art. 44 der Verfassungs-Urkunde die Mitwirkung eines Ministers, der dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt, ausreichend. Die in Rede stehenden Regierungshandlungen müssen

aber unter Mitwirkung des gesamten Staatsministeriums, das dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt, erfolgen. Als Beweis hierfür hat der richtigen Ansicht nach in Ausnahme von der oben ausgesprochenen allgemeinen Regel, wonach die Gegenzeichnung nicht die für die Mitwirkung absolut notwendige Form ist, das gesamte Staatsministerium gegenzuzeichnen, weil man ja sonst annehmen müßte, daß auch diejenigen Minister, die nicht mit der Notverordnung übereinstimmen, für dieselbe verantwortlich gemacht werden könnten. Auch die Fassung des Art. 58 Absatz 2 der preußischen Verfassungs-Urkunde, wo es heißt:

> „Bis zu dieser Eidesleistung bleibt in jedem Falle das bestehende gesamte Staatsministeriums für alle Regierungshandlungen verantwortlich"

steht dieser Auffassung nicht entgegen.

Der entgegengesetzte Standpunkt, wonach die Mitwirkung dennoch unbedingt an die Form der Gegenzeichnung geknüpft ist, hat, wie bereits kurz angedeutet ist, in der Literatur auch mehrere namhafte Vertreter gefunden. Hierher gehören Bischof[1]), Held[2]), Gareis[3]), John[4]), Zachariä[5]). Wären die Behauptungen derselben richtig, so wäre es unmöglich, ein Ministerium, das zu einer nicht gegengezeichneten, verfassungswidrigen Regierungshandlung des Monarchen nachweislich mitgewirkt hat, wegen derselben zur Verantwortung zu ziehen. Außerdem könnte ein Ministerium jede Verantwortlichkeit seiner Mitglieder für die Gesamtbeschlüsse leicht dadurch illusorisch machen, daß

---

[1]) Ministerverantwortlichkeit und Staatsgerichtshöfe, Gießen 1859, S. 45.

[2]) System des Verfassungsrechts der monarchischen Staaten Deutschlands, Würzburg 1856, Bd. II, S. 368 Anm. 1.

[3]) Das Staatsrecht des Großherzogtums Hessen, in Marquardsens Handbuch, III. Bd. I. Halbbd. III. Abt., Freiburg i. B. und Tübingen 1884, S. 53.

[4]) von Holtzendorff's Rechtslexikon, Bd. II, S. 233f.

[5]) Deutsches Staats- und Bundesrecht, Göttingen 1865/67, Bd. II, S. 328.

es durch die Zusicherung und Gewährung gewisser Vorteile ein Mitglied in sich aufnimmt, welches alles kontrasigniert, was den übrigen Mitgliedern zu kontrasignieren bedenklich scheint", wie Zöpfl in den Heidelberger Jahrbüchern Jahrg. 1859, bei Besprechung der Bischof'schen Schrift auf S. 647 sagt. Frisch führt a. a. O. S. 198 gegen die hier verworfene Ansicht an, daß es ziemlich allgemein anerkannt sei, daß auch häufig Unterlassungen eine Verantwortlichkeit begründen könnten, daher dürfe es hierbei auf mehr oder weniger formale Handlungen nicht ankommen. Auch Georg Meyer[1]) teilt die hier vertretene Ansicht, obgleich er im übrigen wie bereits angeführt ist, gleichfalls auf dem Standpunkte steht, daß für Notverordnungen u. s. w. die Gegenzeichnung des gesamten Staatsministeriums notwendig sei.

In dem bayerischen Gesetze über Ministerverantwortlichkeit vom 4. Juni 1848 ist der hier verfochtene Grundsatz auch zum Ausdruck gekommen. Art. 7 desselben bestimmt nämlich, daß die Verantwortlichkeit nur dann ein Mitglied des Ministeriums nicht treffen könne, wenn es entweder ausdrücklich bei der Beschlußfassung förmliche Verwahrung zu Protokoll eingelegt habe und die Mitunterzeichnung des Beschlusses verweigert, oder sofort mit der Weigerung seiner Zustimmung seine Entlassung erbeten habe.

[1]) Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 6. Aufl., herausgegeben von Anschütz, S. 249.

Zweiter Teil.

Die ministerielle Gegenzeichnung nach deutschem Reichsstaatsrecht.

III. Kapitel.

Die Gegenzeichnung durch den Reichskanzler.

§ 13.

Die Gegenzeichnung durch den Reichskanzler überhaupt.

Der einzige Minister des Deutschen Reiches ist bekanntlich der Reichskanzler; Reichsministerien, die den Staatsministerien der Einzelstaaten entsprechen würden, gibt es nicht. Nach Artikel 17 der Reichsverfassung bedürfen alle Anordnungen und Verfügungen des deutschen Kaisers zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers. Zum Zwecke des besseren Verständnisses dieser Bestimmung möge ein Blick auf die parlamentarische Vorgeschichte des Art. 17 der Reichsverfassung gestattet sein. Art. 18 des Verfassungs-Entwurfs, der dem verfassungsberatenden Reichstage des norddeutschen Bundes im Jahre 1867 vorgelegt wurde, und der dem heutigen Art. 17 der Reichsverfassung entspricht, lautete:

„Dem Präsidium steht die Ausfertigung und Verkündigung der Bundesgesetze und die Ueberwachung der Ausführung derselben zu. Die hiernach von dem Präsidium ausgehenden Anordnungen werden im Namen des Bundes erlassen und vom Bundeskanzler mitunterzeichnet".

Bei der Diskussion über diesen Artitel am 27. März 1867 kam jedoch zu Tage, daß die Majorität des Reichstages

dafür war, auf den Bundeskanzler eine ähnliche Verantwortlichkeit zu übertragen, wie sie bereits für die Minister der Einzelstaaten bestand. Ein Antrag von Bennigsen, den zweiten Satz dieses Artikels durch folgende Worte zu ersetzen: „Die Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidiums werden im Namen des Bundes erlassen und bedürfen zur Gültigkeit der Gegenzeichnung des Bundeskanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt", wurde daher angenommen. (Stenogr. Bericht, Jahrg. 1867, Bd. I, S. 403).

Bei der Beratung der Verfassung des Deutschen Reiches im Jahre 1870 wurde diese Bestimmung in der Reichsverfassung mitübernommen, wo sie, wie in der norddeutschen Bundesverfassung, den Art. 17 bildet. Nun heißt es aber natürlich statt „Bundespräsidium" „Kaiser" und statt „Bundeskanzler" „Reichskanzler".

Über die Veränderung, die die Stellung des Reichskanzlers durch die Annahme des Antrages von Bennigsen erfahren hatte, äußerte Bismarck im Deutschen Reichstage am 5. März 1878 folgendes:

„Nun wurde durch den Art. 17 die Bedeutung des Reichskanzlers plötzlich zu der eines kontrasignierenden Ministers und nach der ganzen Stellung nicht mehr eines Unterstaatssekretärs für die deutschen Angelegenheiten im auswärtigen preußischen Ministerium, wie es ursprünglich die Meinung war, sondern zu der eines leitenden Reichsministers heraufgeschroben."

Durch Art. 17 der Reichsverfassung ist für das Deutsche Reich das gleiche Erfordernis der ministeriellen Gegenzeichnung geschaffen worden, wie es für Preußen in Art. 44 der Verfassungs-Urkunde besteht, und das auch von den Verfassungen aller anderen konstitutionellen Staaten ausgesprochen wird. Auch Anordnungen oder Verfügungen, die ein Vertreter des Kaisers bei Ausübung von dessen Befugnissen und Pflichten im Namen oder Auftrage des Kaisers erläßt, bedürfen ebenso der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, wie wenn sie vom Kaiser selbst herrührten.

Dieser Ansicht ist auch Hensel[1]). Er führt l. c. an, daß demgemäß auch alle Anordnungen und Verfügungen des Kronprinzen des Deutschen Reiches, welcher durch Allerhöchsten Erlaß vom 4. Juni 1878 (R.-G.-Bl. Jahrgang 1878 S. 101) zeitweilig mit der Stellvertretung des Kaisers in den Regierungsgeschäften beauftragt war, vom Reichskanzler gegengezeichnet sind.

§ 14.

Der Umfang der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers.

Durch Art. 17 der Reichsverfassung wird bestimmt, daß der Reichskanzler durch seine Gegenzeichnung die Verantwortlichkeit für die kaiserlichen Anordnungen und Verfügungen übernimmt. Daß der richtigen Ansicht nach der Reichskanzler als der verantwortliche Reichsminister anzusehen ist, wird bestätigt durch die Worte Bismarcks im Reichstage des norddeutschen Bundes am 27. September 1867[2]):

„Die gestellte Frage kann ich nur dahin beantworten, daß der Bundeskanzler der einzige verantwortliche Beamte der Bundesverwaltung ist, wie dies ja aus der Verfassung selbst hervorgeht".

Daraus, daß der Reichskanzler der einzige verantwortliche Reichsminister ist, folgt, daß er durch seine Gegenzeichnung eine ganz gewaltige Verantwortungslast zu tragen hat. Bezüglich des Umfanges dieser Verantwortlichkeit des Reichskanzlers ist eine Äußerung Bismarcks in den „Gedanken und Erinnerungen" Bd. 2 S. 307 sehr wichtig. Bismarck sagt daselbst, man habe sich in der Praxis daran gewöhnt, den Kanzler als verantwortlich für das gesamte Verhalten der Reichsregierung anzusehen. Er meint weiter, diese Verantwortlichkeit ließe sich nur dann behaupten, wenn man seine Berechtigung zugebe, das kaiserliche Übersendungs-

---

[1]) Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers, in Hirth's Annalen des Deutschen Reiches, Jahrg. 1882, S. 1.

[2]) Stenogr. Berichte, Jahrg. 1867, Bd. 3, S. 27.

schreiben vermittels dessen Vorlagen der verbündeten Regierungen gemäß Art. 16 der Reichsverfassung an den Reichstag gelangten, durch Verweigerung der Gegenzeichnung zu inhibieren. Dies ist jedoch nicht der Fall, daher geht es zu weit, den Reichskanzler wegen des gesamten Verhaltens der Reichsregierung zur Verantwortung ziehen zu wollen. Es folgt dies namentlich auch daraus, daß der Reichskanzler, als solcher, nicht einmal das Recht hat, den Verhandlungen des Reichstages persönlich beizuwohnen. Das Recht, im Reichstage zu erscheinen und jeder Zeit gehört zu werden, steht ihm nach Art. 9 der Reichsverfassung nur zu, wenn er, was allerdings bisher meistens der Fall war, zugleich preußischer Bevollmächtigter zum Bundesrate ist. Wie wir gesehen haben, besteht kein rechtliches Erfordernis dafür, daß der Reichskanzler, der ja allerdings nach Art. 15 der Reichsverfassung den Vorsitz im Bundesrate führt, zugleich Träger des Preußischen Mandates zum Bundesrate ist, sondern die Vereinigung desselben mit dem Amt des Reichskanzlers hat bisher lediglich auf der praktischen Übung beruht. Auch in seiner Reichstagsrede vom 13. März 1877 [1]) vertritt Bismarck die gleiche Auffassung, wie in seinen „Gedanken und Erinnerungen". Hierbei sei erwähnt, daß diese von Bismarck ausgesprochene Auffassung auch in der praktischen Uebung zur Geltung gekommen ist. In der Bekanntmachung, betreffend die Ernennung der Bevollmächtigten zum Bundesrate vom 10. August 1867 [2]) wird der Bundeskanzler zum Bundesratsbevollmächtigten nicht ernannt. Wohl war er auch damals schon Vorsitzender im Bundesrate. Der Reichskanzler als Vorsitzender des Bundesrates hat kein Stimmrecht in demselben. Wenn er also ausnahmsweise nicht Träger des Preußischen Mandates wäre, stünden ihm die preußischen Bevollmächtigten in derselben Unabhängigkeit gegenüber, wie die der anderen Bundesstaaten. Ein Recht zum Erscheinen im Reichstage

[1]) Stenogr. Berichte, Jahrg. 1877, S. 127.

[2]) Bundes-G.-Bl. Jahrg. 1867, S. 26.

hat der Reichskanzler, wie wir gesehen haben, als solcher auch nicht. Ebensowenig hat der Reichskanzler das Recht und die Pflicht, die kaiserlichen Übersendungsschreiben, vermittels deren Vorlagen des Bundesrates an den Reichstag gelangen, gegenzuzeichnen. Bismarck scheint zwar früher über diesen Punkt anderer Auffassung gewesen zu sein, wie uns Hänels „Studien zum deutschen Reichsstaatsrecht" Bd. II, S. 49 und 54 Anm. 2 hervorgeht, nach seinen Äußerungen jedoch, die wir in den „Gedanken und Erinnerungen" Bd. II, S. 307ff. finden, scheint er später auf dem auch hier vertretenen Standpunkt gestanden zu haben. Den Reichskanzler für das gesamte Verhalten der Reichsregierung verantwortlich zu machen, ist also entschieden nicht richtig.

Über den Umfang der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers ist hier noch zu sagen in Übereinstimmung mit Laband[1]), daß sie soweit reicht, wie die Kompetenz desselben. Auf dem Gebiete der eigenen Verwaltung des Reiches ist der Reichskanzler für die sämtlichen von ihm gegengezeichneten innerhalb der amtlichen Tätigkeit des Kaisers liegenden Anordnungen und Verfügungen desselben verantwortlich. Bismarck hat sich übrigens einmal in einer Rede im Reichstage am 1. Dezember 1874, deren Abdruck in Hahn's Werk über Fürst Bismarck, Bd. 2 S. 716/719 zu finden ist, dagegen verwahrt, daß ihm die Verantwortung für alle Einzelheiten zugemutet werden könne. Obgleich er, wie bereits erwähnt, im Reichstage des norddeutschen Bundes im Jahre 1867 zugegeben hat, daß er die Verantwortlichkeit für Armeeverordnungen des Bundespräsidiums getragen habe. Übrigens war es im verfassungsberatenden Reichstage des norddeutschen Bundes Bismarck selbst, der sich dafür aussprach, daß es im norddeutschen Bunde nur einen einzigen verantwortlichen Minister geben solle. In der Sitzung vom 26. März 1867 hatte der Ab-

[1]) Das Staatsrecht des deutschen Reiches, IV. Aufl., Tübingen und Leipzig Bd. I, S. 355, 356.

geordnete von Bennigsen den Antrag gestellt, zu Art. 12 des Entwurfes der Bundesverfassung, der lautete: „Das Präsidium ernennt den Bundeskanzler, welcher den Vorsitz zum Bundesrate führt und die Geschäfte leitet“, folgende Worte hinzuzusetzen: . . . . „ferner die Vorstände der einzelnen Verwaltungszweige, welche nach dem Inhalt dieser Verfassung zur Kompetenz des Präsidii gehören“ [1]). Lasker wollte noch einen zweiten Satz, der lauten sollte: „Dem Präsidium steht es zu, für einzelne Zweige der Verwaltung besondere Kommissarien zu ernennen, welche nach Maßgabe des erhaltenen Auftrages den Bundeskanzler vertreten, und für den Bund zu vereidigen sind“, hinzuzufügen[2]). von Bennigsen begründete seinen Antrag damit, „daß es doch keinem einzigen großen Staat einfallen werde, einen einzigen Minister mit der gesamten Verwaltung zu beauftragen. Es werde auch niemand im Stande sein zu sagen, hätte ein solcher Minister auch die größte Arbeitskraft, daß er auf so vielen Gebieten die Arbeiten allein übernehmen könne, daß er mit seinem Namen irgend eine Verantwortlichkeit, eine innere oder eine äußere, übernehmen könne.[3]) Bismarck sprach sich gegen diesen Antrag aus, weil durch seine Annahme, „die preußische Regierung ihren Einfluß und ihre Stellung in dem Bundesrat dadurch schwächen müßte, daß sie denselben nicht in einheitlicher, sondern in kollegialischer Form, ausübte“[4]).

Der außerordentlich große Umfang der Verantwortlichkeit, die der Reichskanzler durch seine Gegenzeichnung übernimmt, hat dazu Veranlassung gegeben, daß seit der Gründung des norddeutschen Bundes wiederholt im Reichstage der Vorschlag gemacht worden ist, verantwortliche Reichsministerien zu errichten. Im verfassungsberatenden Reichstage verlangte sie der Abgeordnete Waldeck in der

---

[1]) Drucksachen des verfassungsberatenden Reichstages, No. 13 S. 2.

[2]) Drucksachen No. 43, Ziffer 79.

[3]) Stenogr. Berichte des verfassungsberatenden Reichstages, S. 375.

[4]) Stenogr. Berichte, S. 376.

Sitzung vom 23. März 1867 [1]) mit der Begründung, daß man auch im Deutschen Reiche den wahrhaft konstitutionellen Staat, den man in Preußen habe, wolle. Vorher hatte jedoch schon in derselben Sitzung der Abgeordnete v. Sybel dargelegt, daß die Errichtung von Reichsministerien mit der ganzen Anlage der Bundesverfassung unvereinbar sei. Auch Bismarck hatte schon früher einmal in der Sitzung vom 11. März 1867 zu dieser Frage Stellung genommen. Er hatte sich gegen die Errichtung von Reichsministerien erklärt mit der Begründung, daß einem Konsortium von 22 Regierungen die Aufgabe der Herstellung eines konstitutionellen verantwortlichen Ministeriums nicht zuzumuten sei, da es dieselbe doch nicht erfüllen könne. [2]) Schließlich sprach er am 27. März 1867 [3]) folgende Worte gegen die Errichtung von Reichsministerien:

„Dieses Gefühl der unverletzten Souveränität, welches dort (im Bundesrate) seine Anerkennung findet, kann nicht mehr bestehen neben einer kontrasignierenden Bundesbehörde, die außerhalb des Bundesrates aus preußischen und anderen Beamten ernannt wird, und es ist und bleibt eine capitis diminutio für die höchsten Behörden der übrigen Regierungen, wenn sie sich als Organe, Gehorsam leistende Organe, einer vom Präsidium außerhalb des Bundesrates ernannten höchsten Behörde in Zukunft ansehen sollen."

Daraufhin wurde der Antrag von Bennigsen abgelehnt. In der Sitzung vom 19. April 1869 wurde durch den Antrag der Abgeordneten Graf Münster und Twesten wieder die Errichtung von Reichsministerien gefordert, doch wurde auch dieser Antrag abgelehnt.

Wie schon erwähnt, hat sich Fürst Bismarck in einer Reichstagsrede vom 1. Dezember 1874 [4]) dagegen verwahrt, „daß jede spezielle Maßregel innerhalb des ganzen Bezirkes,

---

[1]) Stenogr. Berichte, S. 331.

[2]) Stenogr. Berichte, S. 136.

[3]) Stenogr. Berichte, S. 388.

[4]) Stenogr. Berichte, Jg. S. 420 ff.

für den er verantwortlich sei, gerade als von ihm persönlich herrührend und gebilligt angesehen werde.“ In dieser Rede kennzeichnet er den Umfang seiner Verantwortlichkeit folgendermaßen:

„Ich bin m. E. dafür verantwortlich, daß an der Spitze der einzelnen Zweige der Reichsverwaltung Leute stehen, die nicht nur dazu befähigt sind, sondern auch, die ihre Verwaltung im Großen und Ganzen in der Richtung des Stromes führen, den das deutsche politische Leben nach der augenblicklichen Richtung des deutschen Geistes und der deutschen Geister zu laufen genötigt ist, daß kein Zwiespalt innerhalb der verschiedenen — lassen Sie mich einmal den Ausdruck gebrauchen — Reichsministerien, sondern auch kein dauernder prinzipieller Zwiespalt innerhalb der großen Körperschaften, die dem Reiche seine Gesetze und Einrichtungen geben, einreißen, auch kein Mißtrauen und keine Feindschaften zwischen den einzelnen Bundesgliedern; im wesentlichen aber dafür, daß an jeder Stelle, die zu besetzen ist, jemand steht, der nach dem gewöhnlichen Ausdruck „tanti“ ist, diese Geschäfte zu besorgen“.

Aus dieser Stelle und der ganzen Rede vom 1. Dezember 1874 überhaupt ist der Schluß gezogen worden, daß der Reichskanzler seinen früheren entschiedenen Widerstand gegen die Errichtung von Reichsministerien aufgegeben habe. Dies glaubt z. B. Rönne.[1] Daß diese Annahme falsch ist, geht jedoch aus den Reden Bismarcks im Reichstage am 10. und am 13. März 1877 hervor.[2] Schließlich wandte sich Bismarck in einer Rede im Bundesrat am 5. April 1884, die in No. 83 des Reichsanzeigers Jg. 1884 amtlich veröffentlicht wurde, mit großer Entschiedenheit gegen die Errichtung von Reichsministerien. Veranlaßt wurde diese Aeußerung Bismarcks durch das Wahlprogramm der deutsch-freisinnigen Partei, welches die gesetzliche Or-

[1] Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, II. Aufl., Leipzig 1876, Bd. I S. 291 Anm. 5.

[2] Stenogr. Berichte, Jahrg. 1877, S. 75ff. und S. 125ff.

ganisation eines verantwortlichen Reichsministerium verlangte. Auch heute noch steht die Reichsregierung auf dem im Jahre 1884 von Bismarck mit großer Klarheit dargelegten Standpunkt. Es ist gegen die Errichtung von Reichsministerien auch jetzt noch dasselbe zu sagen, was schon Bismarck dagegen angeführt hat.

Wie Seydel[1]) sehr richtig bemerkt, ging die Absicht bei der Einbringung des Antrages auf Errichtung von Reichsministerien stets auf eine „Enteignung des Bundesrates in seiner herrschenden Stellung." Ursprünglich jedoch, wie z. B. durch den Antrag Twesten-Münster im Jahre 1869 sollte diese Enteignung des Bundesrates zu Gunsten des Bundespräsidiums geschehen. Dasselbe sollte zu einer Herrscherstellung hinaufrücken, der Bundesrat dagegen in die Stellung eines Senates herabsinken. Die freisinnige Partei verfolgte jedoch in ihrem Wahlprogramm von 1884 einen anderen Zweck. Hier sollte die Enteignung des Bundesrates zu Gunsten des Reichstages geschehen, und somit eine von der Reichstagsmehrheit abhängige parlamentarische Regierung eingeführt werden. Sehr richtig ist übrigens auch, was Seydel a. a. O. S. 186 noch gegen die Errichtung von Reichsministerien anführt. Was man nach seiner Ansicht hauptsächlich auch vermeiden mußte, war, eine Mehrheit politischer Personen an die Spitze der Geschäfte des Bundes zu stellen. Der sachliche Zweck wurde dadurch erreicht, daß man zwar die Leitung der einzelnen Geschäftszweige „fachmännischen Händen" anvertraute, diese Persönlichkeiten jedoch nicht zu Ministern, sondern zu Untergebenen des Reichskanzlers macht. Dadurch, daß der Reichskanzler „das Bundesratspräsidium" führt, zugleich aber auch verantwortlicher Reichsminister ist, vermittelt er die geteilten Gewalten des Bundesrates und des Präsidiums wieder zur Einheit.

Auf dem Gebiete der Selbstverwaltung der Einzelstaaten ist der Reichskanzler dagegen nur dafür verantwortlich, daß

---

[1]) Kommentar zur Verfassungs-Urkunde für das deutsche Reich, II. Aufl., S. 185.

die dem Reiche zuständige Ueberwachung wirksam gehandhabt wird. Daß für diese Art der Verantwortlichkeit die Gegenzeichnnng nicht die geeignete Form ist, ist bereits oben gesagt worden.

Von sehr bedeutendem Einfluß auf die juristische Natur der Verantwortlichkeit, die der Reichskanzler durch seine Gegenzeichnung übernimmt, ist auch die staatsrechtliche Stellung des deutschen Kaisers. In Preußen sind es die Regierungsakte des Königs, als Souverain, die der Minister gegenzeichnet. Der deutsche Kaiser als solcher ist jedoch nicht Souverain, sondern Träger der Reichsgewalt ist der richtigen Ansicht nach die Gesamtheit der verbündeten Regierungen, repräsentiert durch den Bundesrat. Demzufolge ist im Deutschen Reiche der Kaiser als solcher kein Faktor der Gesetzgebung, wie es in Preußen der König ist. Nach Art. 62 Abs. 2 der preußischen Verfassungs-Urkunde hat der König dasselbe Recht, einen Gesetzesentwurf anzunehmen oder abzulehnen, wie jedes der beiden Häuser des Landtages. Dem Kaiser steht dagegen nach Art. 17 der Reichsverfassung die Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze und die Überwachung der Ausführung derselben zu. Jedoch auch die Reichsgesetze, die der Kaiser auf Grund des Art. 17 der Reichsverfassung im Reichsgesetzblatt verkündigt, sind vom Reichskanzler gegengezeichnet. Da nun der Kaiser als solcher, wie schon erwähnt, nicht Faktor der Gesetzgebung ist, kann sich die Verantwortung, die der Reichskanzler durch seine Gegenzeichnung übernimmt, nicht auf den Inhalt des betreffenden Gesetzes, sondern nur auf die ordnungsmäßige Ausübung des Rechtes und der Pflicht der Ausfertigung und Verkündigung desselben erstrecken. Die Ausführung des kaiserlichen Verkündigungsbefehles gehört zu den Amtshandlungen des Reichskanzlers als Reichsministers des Kaisers. Die Verkündigung des Gesetzes selbst muß durch Reichsgesetzblatt erfolgen, daher stellt sich der Reichskanzler als dessen Herausgeber dar. Dementsprechend sagt auch § 3 der Ver-

ordnung, betreffend die Einführung des Bundesgesetzblattes für den norddeutschen Bund, vom 25. Juli 1867[1]): „Die Herausgabe des Bundesgesetzblattes erfolgt im Bureau des Reichskanzlers". Daß die Herausgabe des Reichsgesetzblattes heutzutage durch das Reichsamt des Innern erfolgt, ändert an der oben ausgesprochenen Behauptung, daß der Reichskanzler der Herausgeber desselben ist, nichts. Denn das Reichsamt des Innern ist doch auch eine dem Reichskanzler unterstellte oberste Reichsbehörde. Aus dem soeben Gesagten folgt, daß die Verantwortlichkeit für den Inhalt des Reichsgesetzblattes den Reichskanzler trifft, und er dieselbe durch seine Gegenzeichnung zu dem im Reichsgesetzblatt verkündeten Reichsgesetzen übernimmt. Diese Verantwortlichkeit findet ihren Ausdruck darin, daß der Reichskanzler in dem von ihm herausgegebenen Reichsgesetzblatt kein Gesetz erscheinen lassen darf, von dem ihm nicht die kaiserliche Ausfertigung zugegangen ist. Auch trifft ihn die Verantwortung dafür, daß der Wortlaut des Gesetzes fehlerfrei, ohne Zusätze und ohne Auslassungen zum Abdrucke gelangt. Die Verantwortlichkeit, die der Reichskanzler durch die Gegenzeichnung der Reichsgesetze übernimmt, kann sich also, wie wir gesehen haben, nur auf die Form ihrer Ausfertigung und Verkündigung, nicht aber auch auf die Gesetzmäßigkeit des Inhaltes erstrecken. Die kaiserlichen Verordnungen erscheinen zwar der praktischen Übung nach auch meist im Reichsgesetzblatt. Bei diesen jedoch übernimmt nach Art. 17 der Reichsverfassung, da sie vom Kaiser allein ausgehen, der Reichskanzler durch seine Gegenzeichnung volle Verantwortlichkeit auch für die Gesetzmäßigkeit ihres Inhalts. Wie bereits weiter oben angeführt ist, hat in gewissen Fällen auch der Bundesrat ein Verordnungsrecht. Die Verkündigung dieser Bundesratverordnungen muß durch den Reichskanzler, als Vorsitzenden des Bundesrats, erfolgen. Die Unterschrift, die

[1]) **Bundesgesetzblatt Jahrg. 1867, S. 420.**

er dazu leistet, hat nicht den Charakter einer Gegenzeichnung. Denn eine Verantwortung für diese durch ihn bekannt gemachten Bundesratverordnungen kann den Reichskanzler nicht treffen. Wollte man diese Verantwortlichkeit annehmen, so müßte man, wie Seydel[1]) sehr richtig sagt, dem Bundesrate auch die Befugnis geben, den Reichskanzler zu ernennen und zu entlassen. Trotz dieses schlagendes Gegengrundes will Rönne[2]) eine solche Verantwortlichkeit konstruieren, indem er für die Verwirklichung jedes Bundesratsbeschlusses die Notwendigkeit einer besonderen Tätigkeit des Kaisers oder doch des Reichskanzlers annimmt. Er kommt sogar dazu, ein Recht zur Ablehnung der Vollziehung von Bundesratsverordnungen zu behaupten. Damit räumt er dem Kaiser ein Kontrollrecht über den Bundesrat ein, welches diesem doch gewiß nicht zusteht. Der Grund für Rönnes irrige Auffassung scheint darin zu liegen, daß er die Bundesratsverordnungen von denjenigen Verordnungen, die der Kaiser mit Zustimmung des Bundesrates erläßt, nicht scharf scheidet. Bei den letzteren steht dem Kaiser nicht mehr als das bloße Recht des Vollzuges zu, wie auch Seydel in der 1. Aufl. seines Kommentars zur Verfassungsurkunde für das deutsche Reich S. 128 ff. meint. Derselbe führt l. c. außer dem bereits angegebenen noch einen anderen treffenden Grund gegen Rönnes Ansicht an. Er fragt mit Recht, wem denn die Entscheidung darüber zustehen solle, ob eine nach der Ansicht des Kaisers gesetzwidrige Verordnung dies wirklich ist. Darauf läßt Art. 7 Abs. 1 Nr. 3 der Reichsverfassung nur eine Antwort zu; die Entscheidung müßte dann wieder beim Bundesrate selbst, der doch die angeblich gesetzwidrige Verordnung erlassen hat, liegen. Auf dem hier vertretenen Standpunkte standen auch der Abgeordnete Planck in seinen Ausführungen in der Sitzung des ver-

---

[1]) Kommentar, II. Aufl., S. 176.

[2]) Das Staatsrecht des deutschen Reiches, 2. Auflage, Band I, Seite 299.

fassungsberatenden Reichstag vom 26. März 1867 [1]) und der Abgeordnete von Bennigsen in derselben Sitzung [2]).

Daß der deutsche Kaiser, als König von Preußen, durch die preußischen Stimmen im Bundesrat sehr wohl einen bedeutenden Einfluß auf die Reichsgesetzgebung ausüben kann, ist eine andere Frage. Die Verantwortlichkeit hierfür wird vom preußischen Staatsministerium, soweit es an den diesbezüglichen Entschließungen des Königs mitgewirkt und dieselben gegengezeichnet hat, getragen. In welcher Weise sich die Mitwirkung des Reichskanzlers, als solchen, bei der Reichsgesetzgebung zu vollziehen hat, hat auch wieder Bismarck gezeigt. Dieser bewog nämlich Kaiser Friedrich III., der mit dem Gesetze, durch welches die Verlängerung der Legislaturperiode des Reichstages von 3 auf 5 Jahre bestimmt wurde, nicht übereinstimmte, durch Erinnerung daran, daß der Kaiser nicht Faktor der Gesetzgebung sei, zur ordnungsmäßigen Verkündigung desselben im Reichsgesetzblatt unterm 19. März 1888.

§ 15.

Die Gegenzeichnung hinsichtlich der militärischen Anordnungen des Deutschen Kaisers.

Wie wir gesehen haben, ergehen die Armeebefehle, die der König von Preußen als oberster Kriegsherr des preußischen Heeres erläßt, ohne ministerielle Gegenzeichnung, nicht dagegen die Armeeverordnungen. Dasselbe gilt auch für den Deutschen Kaiser als Oberbefehlshaber des Bundesheeres. Dies folgt schon aus dem Wortlaut des Art. 17 der Norddeutschen Bundesverfassung, aus der der jetzige Art. 17 der Reichs-Verfassung hervorgegangen ist. Dort heißt es nämlich, „daß alle Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidiums“ der Gegenzeichnung durch den Reichskanzler bedürfen. Von den Anordnungen und Verfügungen des

[1]) Stenogr. Berichte, S. 360.

[2]) Stenogr. Berichte, S. 376.

Bundesfeldherrn ist dort nicht die Rede, obgleich damals die Stellung des Königs von Preußen als Bundesfeldherr unzweifelhaft nicht einen Bestandteil seines Bundespräsidiums bildete. Wiewohl die Reichsverfassung nichts direkt über diesen Punkt bestimmt, ist es sicher, daß hier zwischen Armeebefehl und Armeeverordnung dieselbe Unterscheidung am Platze ist, wie sie für Preußen durch den bereits besprochenen Allerhöchsten Erlaß vom 18. Januar 1861 festgestellt worden ist. Da jedoch das Deutsche Reich ein Bundesstaat ist, ist es hier nicht so einfach, den Geltungsbereich der Armeebefehle festzustellen, die der Deutsche Kaiser, als oberster Bundesfeldherr erläßt. Die deutschen Staaten haben, was das Heerwesen anbelangt, in von einander abweichendem Maaß ihre Selbständigkeit gewahrt und daher sind auch die Befugnisse des Kaisers, als obersten Bundesfeldherrn, je nach dem Grade dieser Selbständigkeit verschieden. Daß der Kaiser, der nach Art. 11 der Reichsverfassung zugleich der König von Preußen sein muß, den militärischen Oberbefehl über die preußischen Truppen, die den größten Teil des Reichsheeres ausmachen, führt, ist selbstverständlich. Die gleiche Befehlsgewalt, wie über das preußische Heer, hat der Kaiser aber auch noch über die Truppenmacht gewisser anderer deutscher Staaten, die auf die Aufstellung eines eigenen Kontingents verzichtet haben. Da hierher der größte Teil der kleineren deutschen Staaten gehört, so würde es zu weit führen, dieselben einzeln aufzuzählen, und es ist daher zweckmäßiger, diejenigen Staaten, die nicht auf ein eigenes Kontingent verzichtet haben, zu nennen; es sind dies Bayern, Sachsen und Württemberg. Bezüglich der einzelnen dieser 3 Staaten, innerhalb des einheitlichen Heeres, das nach Art. 63 Absatz 1 der Reichs-Verfassung die gesamte Landmacht des Reiches bilden soll, gelten jedoch auch wieder Verschiedenheiten. Bezüglich Bayerns ist zu sagen, daß das bayerische Heer nach III § 5, Ziffer 3 des Bündnisvertrages vom 23. November 1870 im Frieden unter dem Oberbefehl des Königs von Bayern steht. Nur

im Kriege — und zwar mit Beginn der Mobilmachung — tritt es unter den Befehl des Kaisers, als Bundesfeldherrn. Dagegen erstreckt sich die Befehlsgewalt des Kaisers auch im Frieden, wenn auch mit manchen Modifikationen, auf die Truppen Sachsens und Württembergs.

Merkwürdig berührt es angesichts des preußischen Allerhöchsten Erlasses vom 18. Januar 1861, wenn Zorn[1]) bei der Besprechung des Kaiserlichen Verordnungsrechtes sagt:

„Die Grenze aber zwischen Oberbefehl und Verordnungsrecht läßt sich weder auf Grund sachlicher Erwägung ziehen, noch ist dieselbe durch das positive Recht gezogen."

Wir müssen uns nun den Armeeverordnungen zuwenden. Diesen fallen nicht unter den Begriff der Kommandogewalt, sondern sie stellen sich als ein Einfluß der Regierungsgewalt dar. Daher bedürfen sie nach dem Allerhöchsten Erlaß vom 18. Januar 1861 in Preußen noch der Gegenzeichnung des Kriegsministers. Nach dem soeben Gesagten steht dem Kaiser für die gesamte Landmacht des Reiches mit Ausnahme des bayrischen Heeres im Frieden die Kommandogewalt zu. Ein Recht des Kaisers, auch Armeeverordnungen mit verbindlicher Kraft für das ganze deutsche Landheer zu erlassen, folgt jedoch daraus noch nicht. Wie Hecker[2]) mit Recht annimmt, hätte die Reichsverfassung, wenn sie dem Kaiser auch die Befugnis zum Erlaß von Armeeverordnungen für die gesamte Landmacht des Reiches hätte übertragen wollen, dies wohl ebenso ausdrücklich getan, wie dies bezüglich der Kommandogewalt durch Art. 63 Abs. 1 der Reichsverfassung geschehen ist. Für diese auch hier vertretene Ansicht spricht Art. 63 Abs. 5 der Reichsverfassung,

---

[1]) Staatsrecht des Deutschen Reiches, Berlin und Leipzig 1880, II. Aufl., Bd. II S. 524.

[2]) Armeebefehl und Armeeverordnung, in Stengel's Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts, Bd. I, S. 64.

der folgendermaßen lautet: „Behufs Erhaltung der unentbehrlichen Einheit in der Administration, Verpflegung, Bewaffnung und Ausrüstung aller Truppenteile des deutschen Heeres sind die bezüglichen künftig ergehenden Anordnungen für die preußische Armee den Kommandeuren der übrigen Kontingente durch den in Art. 8 No. 1 der Reichsverfassung bezeichneten Ausschuß für das Landheer und die Festungen zur Nachachtung in geeigneter Weise mitzuteilen". Aus dem Wortlaut dieser Bestimmungen folgt selbstverständlich, daß die dort erwähnten Anordnungen vom Könige von Preußen ausgehen und demgemäß auch vom preußischen Kriegsminister gegengezeichnet werden müssen. Hecker bemerkt hierzu l. c. sehr richtig:

„Hätte man angenommen, daß der Erlaß vom Kaiser herrühren sollte, so hätte ausdrücklich ausgesprochen werden müssen, daß er in seinem Verordnungsrecht in der Weise beschränkt sein solle, daß er die fraglichen Verordnungen nur für das preußische Kontingent, nicht für die gesamte Landmacht erlassen dürfe".

Durch die Reichsverfassung selbst in Art. 63ff. und durch die §§ 7/8 des Reichsmilitärgesetzes vom 2. Mai 1874 (Reichsgesetzblatt Jahrg. 1874 S. 47) ist jedoch das Verordnungsrecht bezüglich einzelner Gebiete der Militärverwaltung auf den Kaiser übertragen worden. Hier steht es ihm uneingeschränkt zu. Diese Bestimmungen bilden nun eine Ausnahme von der aus Art. 63 Absatz 5 der Reichsverfassung folgenden Regel, daß der Kaiser Armeeverordnungen mit verbindlicher Kraft für die gesamte deutsche Landmacht nicht zu erlassen hat. Art. 63 Absatz 5 der Reichsverfassung stellt nicht etwa eine Beschränkung eines dem Kaiser zustehenden allgemeinen Verordnungsrechts dar. Der Ausweg, der durch Art. 63 Absatz 5 der Reichsverfassung geschaffen worden ist, erweist sich als ein ganz glücklicher. Ein Armeeverordnungsrecht für die gesamte Landmacht sollte dem Kaiser grundsätzlich nicht eingeräumt werden, da dies zur Beseitigung der Militärhoheit der

Kontingentsherren, die man gerade erhalten wollte, geführt hätte. Andererseits lag es jedoch durchaus nicht im Interesse der Einheitlichkeit der deutschen Armee, jedem Kontingentsherren ein von der Centralgewalt freies, in dessen Belieben gestelltes Armeeverordnungsrecht einzuräumen. Infolgedessen griff man zu dem in Art. 63 Absatz 5 der Reichsverfassung enthaltenen Mittel. Das an Zahl nach stärkste und seit jeher durch eine besondere Kriegstüchtigkeit hervorragende preußische Heer sollte den anderen Staaten zum Muster dienen. Daher sollten die anderen Kontingentsherren verpflichtet sein, die bezüglich der Administration, Verpflegung, Bewaffnung und Ausrüstung ergehenden preußischen Armeeverordnungen für ihre Kontingente auch zu den ihrigen zu machen. Sehr treffend bemerkt hierüber Anschütz:[1])

„Die Reichsgewalt hat den Landes- bezw. Kontingentsherren das Verordnungsrecht gelassen, ihnen aber die Verpflichtung auferlegt, stets so und nicht anders zu verordnen, wie der König von Preußen, bezw. die preußische Heeresverwaltung. Das Ganze kommt im praktischen Effekt auf ein Reichsverordnungsrecht hinaus, welches man als solches formell nicht beliebte".

Hier möge angeführt sein, daß die für das preußische Heer vom Könige unter Gegenzeichnung des preußischen Kriegsministers erlassenen Armeeverordnungen natürlich auch für die Kontingente derjenigen Staaten, die ihre Militärverwaltung auf Preußen übertragen haben, verbindlich sind.

In Folge der Militärkonventionen mit Sachsen und Württemberg, die ihre eigene Militärverwaltung behalten haben, stellt sich die praktische Uebung hierin folgendermaßen dar. Die betreffenden, vom preußischen Kriegsminister gegengezeichneten Armeeverordnungen gehen durch diesen

---

[1]) Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt und den Umfang des königlichen Verordnungsrechts nach preußischem Staatsrecht, II. Aufl., Tübingen und Leipzig, 1901, S. 86 Anm. 92.

direkt dem sächsischen bezw. württembergischen Kriegsministerium zu. Nun werden dieselben der sächsischen bezw. der württembergischen Armee als Armeeverordnungen des betreffenden Kontingentsherren unter Gegenzeichnung seines Kriegsministers bekannt gegeben. Bezüglich des bayerischen Heeres ist zu sagen, daß sich der König von Bayern wenigstens in einzelnen Punkten die Herstellung der vollen Übereinstimmung mit dem Bundesheere vorbehalten hat.

Die Armeeverordnungen, die der Kaiser auf Grund des ihm nach Art. 63 ff. der Reichsverfassung und §§ 7/8 des Reichsmilitärgesetzes vom 2. Mai 1874 zustehenden Rechts erläßt, werden vom Reichskanzler gegengezeichnet. Die Befugnis des Reichskanzlers, derartige kaiserliche Armeeverordnungen gegenzuzeichnen, läßt aus den Äußerungen Bismarcks in der Reichstagssitzung vom 28. September 1867 (Stenogr. Bericht der Verhandlungen des Reichstages des norddeutschen Bundes, Jahrg. 1867 Bd. III S. 120) und aus einem Schreiben desselben vom 1. Mai 1883, das in der Reichstagssitzung vom 2. Mai 1883 verlesen wurde (Stenogr. Bericht des deutschen Reichstages, Jahrg. 1883 Bd. III S. 2275) folgern.

Daraus, daß sich die drei Königreiche Bayern, Sachsen und Württemberg ihre eigene Militärverwaltung vorbehalten haben, ergibt sich noch eine Ausnahme von dem durch Art. 17 der Reichsverfassung aufgestellten Erfordernis die Gegenzeichnung des Reichskanzlers. Nach Art. 69 der Reichsverfassung wird der Reichshaushaltsetat jährlich durch ein Reichsgesetz festgesetzt. Die Rechtsverhältnisse liegen hier folgendermaßen. Die Militärausgaben werden von den Behörden der einzelnen Bundesstaaten geleistet. Sie werden jedoch nicht etwa von den Bundesstaaten aus eigenen Mitteln verlegt, und diesen sodann zurückerstattet. Die Bundesstaaten leisten vielmehr die Militärausgaben unmittelbar für Rechnung und aus Mitteln des Reiches, das sie insoweit vertreten. Eine Ausnahme macht auch hierin wieder Bayern, das seinen eigenen Militärfiskus hat,

im übrigen ist der Militärfiskus Reichsfiskus. Auf diesen Standpunkt hat sich auch das Reichsgericht in seiner Entscheidung vom 9. März 1888[1]) gestellt.

Die Gegenzeichnung der sogen. justificierenden Kabinettsordres erfolgt jedoch in Sachsen und in Württemberg, da diese ihre eigene Militärverwaltung behalten haben, ebenso wie in Preußen, nicht durch den Reichskanzler, sondern durch den betreffenden Landeskriegsminister. Eine justificierende Kabinettsordre ergeht z. B., wenn der Anspruch auf Rückforderung zu viel geleisteter Entschädigungen für Kriegs- und Friedensleistungen oder der Anspruch auf eine Konventionalstrafe wegen verspäteter Lieferung an die Armee oder verspäteter Herstellung einer Kaserne niedergeschlagen werden soll. Joël[2]) verlangt, daß derartige justificierende Kabinettsordres, da sie dem Reiche unmittelbar zustehende Einnahmen beträfen und den teilweisen Erlaß der oben angeführten Leistungen u. s. w. anordneten, lediglich vom Kaiser unter Gegenzeichnung des Reichskanzlers erlassen werden müßten. Demgegenüber ist jedoch folgendes anzuführen: Dem Kaiser steht ja zwar die Überwachung der Kontingentsverwaltungen zu, und der Reichskanzler ist für dieselbe verantwortlich. Auch liegt demselben die Aufsicht darüber ob, daß mit derartigen Gnadenakten kein Mißbrauch getrieben und keinerlei Reichsinteresse verletzt wird. Die Verantwortlichkeit, die durch diese Aufsichtspflicht des Reichskanzlers übernommen wird, kann jedoch nicht durch eine Gegenzeichnung begründet werden. Dieselbe ist überhaupt nicht die für die Beaufsichtigung der Verwaltung der Einzelstaaten geeignete Form. Diese Verantwortung übernimmt der Reichskanzler durch Überreichung der Rechnungen an den Bundesrat und den Reichstag mit dem Antrage auf Erteilung der Entlastung. Hierzu ist zu bemerken, daß sich

[1]) Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen, XX. Bd., S. 148 ff.

[2]) Die justifizierenden Kabinettsordres, Hirths Annalen des Deutschen Reiches, Jg. 1888, S. 839/40.

der deutsche Reichstag in der Session von 1885 bezüglich dieser Entlastung auf einen grundsätzlich abweichenden Standpunkt gestellt hat. Bei der Beratung des Etats beschloß derselbe nämlich in den Sitzungen vom 10. April und vom 25. April 1886 die Entlastung unter dem Vorbehalt zu erteilen, daß der Reichskanzler die Verantwortlichkeit für die ergangenen Kabinettsordres des Kaisers durch deren Gegenzeichnung nachträglich übernehmen solle[1]. Der Reichstag kam zu diesem auf den ersten Blick etwas merkwürdig berührenden Schluß, weil er anerkannt wissen wollte, daß ihm der Reichskanzler für derartige kaiserliche Kabinettsordres verantwortlich sei.

„Auf die Ausgaben für das bayerische Heer finden die Art. 69/71 nur nach Maßgabe der in der Schlußbestimmung zum XI. Abschnitt erwähnten Bestimmungen des Vertrages vom 23. November 1870 und der Art. 72 nur insoweit Anwendung, als dem Bundesrate und dem Reichstage die Überweisung der für das bayerische Heer erforderlichen Summe an Bayern nachzuweisen ist.“ Art. 72 der Reichsverfassung, dessen Anwendung auf Bayern durch die soeben citierte Schlußbestimmung zum XII. Abschnitt der Reichsverfassung eingeschränkt ist, stellt die Pflicht des Reichskanzlers fest, dem Bundesrate und dem Reichstage zur Entlastung über die Verwendung aller Einnahmen des Reichs jährlich Rechnung zu legen.

Im allgemeinen hat jedoch die Ausführungsverordnungen zu den Reichsmilitärgesetzen, da sie Verwaltungsvorschriften im Sinne des Art. 7 Abs. 1 No. 2 der Reichsverfassung sind, sofern nicht durch Reichsgesetz etwas anderes bestimmt ist, der Bundesrat zu erlassen. Derartige Verordnungen des Bundesrats bedürfen, wie noch weiter auszuführen sein wird, nicht der Gegenzeichnung des Reichskanzlers. In den weitaus meisten Fällen ist jedoch dem Kaiser das Recht zum Erlasse von Aus-

[1]) Stenogr. Berichte, Jg. 1886, S. 2027 und S. 2176, Drucksachen No. 225 und No. 304.

führungsverordnungen in den Militärgesetzen übertragen worden. Nach Art. 63 Abs. 3 Satz 1 der Reichsverfassung steht dem Kaiser zudem das ausschließliche Verordnungsrecht in allen auf die Herstellung und Erhaltung der Heereseinheit bezüglichen Angelegenheiten zu, und nach Art. 63 Abs. 3 Satz 2 der Reichsverfassung ordnet der Kaiser die Abstellung der bei Ausführung der Militärgesetze und Militärverordnungen hervortretenden Mängel an. Schließlich hat er die Befugnis, die Organisation des ganzen Heeres, natürlich unter Einhaltung der Gesetze und des Militäretats, zu bestimmen. Eine Ausnahme bildet auch in dieser Beziehung wieder Bayern, indem diese Befugnis hier dem Könige von Bayern zusteht.

Diejenigen kaiserlichen Verordnungen, die auf Grund des soeben erwähnten dem Kaiser eingeräumten Rechtes zur Ausführung der Militärgesetze ergehen, werden als Reichsverordnungen bekannt gemacht und vom Reichskanzler gegengezeichnet, so z. B. die Wehrordnungen vom 28. September 1875 und vom 22. Januar 1888. Die Erstere ist auch vom preußischen Kriegsminister gegengezeichnet, jedoch ist diese Gegenzeichnung rechtlich ohne Bedeutung. Außerdem ist hier zu erwähnen, daß im allgemeinen nach Art. 4 No. 14 der Reichsverfassung das Militärwesen des Reiches und die Kriegsmarine der Gesetzgebung desselben unterliegt.

Ähnlich als mit der Landmacht des Deutschen Reiches steht es überhaupt mit der Kriegsmarine. Art. 53 der Reichsverfassung bestimmt:

„Die Organisation und Zusammensetzung steht dem Kaiser ob“.

Daraus folgt, daß die Organisation der Kriegsmarine Reichssache ist, und daß sie — innerhalb der Reichsgesetze und des Marineetats — auf dem Verordnungswege erfolgen soll. Die auf die Marine bezüglichen Verordnungen werden vom Kaiser mit unmittelbarer Wirkung erlassen. Bezüglich des Erfordernisses der Gegenzeichnung derselben

gilt dasselbe, was von den Armeeverordnungen gesagt worden ist. Soweit sie sich nicht als Ausfluß des militärischen Oberbefehls darstellen, müssen die die Kriegsmarine betreffenden kaiserlichen Erlasse vom Reichskanzler oder dessen Stellvertreter, von dem im weiteren noch zu handeln ist, gegengezeichnet werden. Die Verwaltung der Marine, auf welche sich das Verordnungsrecht des Kaisers bezieht, ist nach dem Allerhöchsten Erlaß, betreffend die Trennung des Oberkommandos der Marine von der Verwaltung derselben, vom 30. März 1889 (Reichsgesetzblatt Jahrg. 1889 S. 47) von dem Oberkommando über dieselbe getrennt und wird unter Verantwortlichkeit des Reichskanzlers von dem Staatssekretär des Reichsmarine-Amts mit den Befugnissen einer obersten Reichsbehörde geführt.

§ 16.

Das Recht zur Verleihung und Errichtung von Orden und Ehrenzeichen im Deutschen Reiche.

Wie wir bei der Darlegung der betreffenden Verhältnisse in Preußen gesehen haben, ist für die Verleihung von Orden und Ehrenzeichen die Notwendigkeit einer ministeriellen Gegenzeichnung vorhanden. Daß es sich dabei nur um diejenigen königlichen Erlasse handeln kann, auf Grund deren die Generalordenskommission die Verleihung von Orden vornimmt, ist an dieser Stelle bereits gesagt worden. Ebenso, daß der praktischen Übung nach dieselben in Preußen vom betreffenden Ressortminister gegengezeichnet werden. Orden des Deutschen Reiches gibt es nicht, wohl aber werden Ehrenzeichen vom Kaiser als Oberbefehlshaber der gesamten deutschen Armee verliehen, so z. B. die Medaille zur Erinnerung der Feier des 100jährigen Geburtstages Kaiser Wilhelm I. vom 22. März 1897 und die Chinamedaille von 1900; auch Titel verleiht der Kaiser. Hier ist anzunehmen, daß diejenigen kaiserlichen Erlasse, die die Verleihung dieser Ehrenzeichen anordnen, vom Reichskanzler gegengezeichnet werden müssen, da der Reichs-

kanzler auch Armeeverordnungen, die der Kaiser als Oberbefehlshaber des einheitlichen deutschen Herres erläßt, gegenzuzeichnen hat. Die Mittel zur Stiftung dieser Ehrenzeichen müssen, wie das Beispiel der Erinnerungsmedaille aus dem Jahre 1897 gezeigt hat, vom Reichstage bewilligt werden.

§ 17.

Das Begnadigungsrecht des Kaisers.

Dem Kaiser steht das Begnadigungsrecht in sieben von Laband in seinem Staatsrecht des Deutschen Reiches, IV. Aufl., Bd. I, S. 355 aufgezählten Fällen zu und zwar ist es dem landesfürstlichen Begnadigungsrechte analog. Wie wir gesehen haben, bedarf der Landesherr zur Ausübung desselben der ministeriellen Gegenzeichnung. Dementsprechend müssen diejenigen kaiserlichen Regierungshandlungen, die Begnadigungen aussprechen, vom Reichskanzler gegengezeichnet sein.

Bezüglich der kirchenregimentlichen Anordnungen des Staatsoberhauptes, wo eine Ausnahme von Erfordernis der ministeriellen Gegenzeichnung für Preußen konstatiert worden ist, ist zu bemerken, daß für das Deutsche Reich natürlich dieselbe wegfällt, da es hier etwa dem landesherrlichen Kirchenregiment entsprechendes nicht gibt.

Wie wir gesehen haben, erstreckt sich das Erfordernis der Gegenzeichnung des Reichskanzlers nach Art. 17 der Reichsverfassung auf die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers, also auf solche Handlungen, welche derselbe in unmittelbarer Ausübung der ihm zustehenden Regierungsrechte begeht. Welche Ausnahmen von dieser Regel bestehen, ist soeben dargetan worden. Natürlich bedürfen persönliche Kundgebungen des Kaisers, „selbst, wenn dieselben programmatischer Natur sind", wie Fürst Bülow sich in einer Reichstagsrede am 19. Januar 1903 ausdrückte, nicht der Gegenzeichnung durch den Reichskanzler [1]).

[1]) Stenogr. Berichte, 10. Legislaturperiode, 2. Session 1900/1903, Bd. VIII, S. 7409.

IV. Kapitel.
Die Stellvertretung des Reichskanzlers.
§ 18.
Die Stellvertretung des Reichskanzlers bei Leistung der Gegenzeichnung.

Der Reichskanzler ist, wie aus Art. 17 der Reichsverfassung folgt, der einzige verantwortliche Reichsminister, und daher ist der Umfang seiner Amtspflichten, wie wir gesehen haben, ein außerordentlich großer. Nach § 1 des Gesetzes, betreffend die Stellvertretung des Reichskanzlers vom 17. März 1878, kann jedoch die zur Gültigkeit der Anordnungen und Verfügungen des Kaisers erforderliche Gegenzeichnung durch Stellvertreter, die der Kaiser auf Antrag des Reichskanzlers in Fällen der Behinderung desselben ernennt, wahrgenommen werden. Nach § 2 desselben Gesetzes kann für den gesammten Umfang der Geschäfte und Obliegenheiten des Reichskanzlers ein Stellvertreter ernannt werden, also auch für die Gegenzeichnung. Jedoch können für diejenigen einzelnen Amtszweige, welche sich in der eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reichs befinden die Vorstände der dem Reichskanzler untergeordneten obersten Reichsbehörden mit der Stellvertretung desselben im ganzen Umfange oder in einzelnen Teilen ihres Geschäftskreises beauftragt werden. Tatsächlich wird auch die Gegenzeichnung vielfach von einem Staatssekretär in Vertretung des Reichskanzlers geleistet. Bezüglich der Gegenzeichnung bei kaiserlichen Armeeverordnungen ist noch zu sagen, daß hier der Reichskanzler durch seinen Generalstellvertreter vertreten werden muß, da es eine oberste Reichsbehörde für das Militärwesen deren Vorsteher Stellvertreter sein könnte, nicht gibt. Streitig ist die Frage, in welchem Umfange die Stellvertreter des Reichskanzlers bei der Gegenzeichnung die Verantwortlichkeit für diesen übernehmen. Meyer-Anschütz S. 464, sagt mit Recht, daß die Stellvertreter für alle Handlungen, die sie auf Grund ihrer Stellvertretungsbefugnis

vornehmen, die Verantwortlichkeit in demselben Umfange haben, wie sie der Reichskanzler zu tragen hat. Diese Ansicht ist auch die herrschende. Sehr mit Recht wird gegen den vereinzelten Widerspruch Arndt's[1]) angeführt, daß das Stellvertretungsgesetz die rechtliche Möglichkeit schaffen will, den Reichskanzler nicht nur von der Arbeit, sondern vor allem auch von der Verantwortlichkeit zu entlasten, soweit er zu entlastet zu sein wünscht.

Streitig ist nun die Frage, ob der Präsident der Reichsbank, Stellvertreter des Reichskanzlers bei der Gegenzeichnung sein kann. Für die Zulässigkeit einer Gegenzeichnung durch den Reichsbankpräsidenten, als Vertreter des Reichskanzlers, bei Anordnungen und Verfügungen des Kaisers, die sich auf die Verwaltung der Reichsbank beziehen, ist Georg Meyer[2]). Er meint dieselbe entspreche durchaus den Voraussetzungen des § 2 des Gesetzes vom 17. März 1878, obgleich in den stenographischen Berichten des Reichstages, 3. Legislaturperiode, 2. Session 1878, Bd. 2, Anl. S. 459/60 dieselbe nicht erwähnt sei. Auf diese Tatsache mag sich wohl auch die entgegengesetzte Ansicht, die die Gegenzeichnung durch den Reichsbankpräsidenten ablehnt, stützen. Vertreten wird sie z. B. von Laband a. a. O. 2. Aufl., Bd. 1, S. 357. Derselbe hält eine Stellvertretung des Reichskanzlers bei der Leistung der Gegenzeichnung durch den Reichsbankpräsidenten deshalb nicht für zulässig, da dieser Vorsitzender des Reichsbankdirektoriums, als verwaltender und ausführender, sowie die Bank nach außen hin vertretender Behörde, sei, während der Reichskanzler die dem Reiche zustehende gesamte Leistung der Reichsbank unter sich habe. Er nimmt weiter an, daß in Folge des Grundsatzes „lex posterior generalis non derogat legi priori speciali“ die §§ 26, 27 des Bankgesetzes vom 14. März 1875 auch nach Erlaß des Stellvertretungsgesetzes in Geltung geblieben seien. Da-

[1]) Staatsrecht des deutschen Reiches, S. 686.

[2]) Meyer-Anschütz, S. 463, Anm. 11.

her könne der Kaiser auch weiterhin in Behinderungsfällen des Reichskanzlers den Stellvertreter ohne vorherigen Antrag desselben und zum Stellvertreter eine beliebige Person bestellen. Infolgedessen sei eine Stellvertretung bei der Gegenzeichnung der kaiserlichen Anordnungen und Verfügungen, die sich auf die Verwaltung der Reichsbank bezögen, durch den Reichsbankpräsidenten nicht notwendig, sondern auch hier könne der nach § 1 des Gesetzes vom 18. März 1878 ernannte Generalstellvertreter gegenzeichnen. Allerdings ist dadurch immerhin eine Stellvertretung des Reichskanzlers bei auf die Reichsbank bezüglichen Anordnungen und Verfügungen durch den Reichsbankpräsidenten als Spezialstellvertreter nicht ausgeschlossen. Was jedoch gegen eine solche zu sagen ist, wird im weiteren noch erörtert werden. Dagegen behauptet Joël[1]), die durch §§ 26, 27 des Reichsbankgesetzes dem Kaiser eingeräumte weitgehende Befugnis bezüglich der Ernennung des Stellvertreters des Reichskanzlers bei der gesamten Leitung der Reichsbank sei durch § 1 des Gesetzes vom 18. März 1878 eingeschränkt worden. Welche bestimmten Erfordernisse diese Gesetze für die Ernennung eines Spezialstellvertreters des Reichskanzlers aufstellt, ist bereits angeführt worden. Auf Grund dieser Erwägung will Joël l. c. die Stellvertretung bei der Gegenzeichnung kaiserlicher Anordnungen und Verfügungen, die sich auf die Verwaltung der Reichsbank beziehen, nur durch den Reichsbankpräsidenten zulassen. Es ist jedoch im Anschluß an Laband l. c. und in Übereinstimmung mit Arndt a. a. O. S. 287 anzunehmen, daß zu einer Stellvertretung des Reichskanzlers bei der Gegenzeichnung von die Verwaltung der Reichsbank betreffenden Anordnungen und Verfügungen des Kaisers durch den Präsidenten derselben kaum Anlaß geboten ist. Einmal erscheint es richtig, daß § 1 des Stell-

[1]) Das Gesetz, betreffend die Stellvertretung des Reichskanzlers, vom 17. März 1878, in Hirth's Annalen Jahrg. 1878, Seite 783/84.

vertretungsgesetzes gegenüber der durch §§ 26/27 des Reichsbankgesetzes begründeten weitgehenden Befugnis des Kaisers keine Einschränkung bedeuten soll. Sodann ist auch die Notwendigkeit nicht einzusehen, daß gerade der Präsident des Reichsbankdirektoriums es sein müsse, durch welchen der Reichskanzler, der Vorsitzender des Reichsbankkuratoriums ist, bei der Leistung der Gegenzeichnung von auf die Verwaltung der Reichsbank bezüglichen kaiserlichen Erlassen vertreten wird. Das Reichsbankkuratorium, das die Beaufsichtigung der Verwaltung der Aktiengesellschaft „Reichsbank" auszuüben hat, besteht außer dem Reichskanzler, als Vorsitzendem, noch aus 4 Mitgliedern. Es liegt doch nun wohl am nächsten, den Reichskanzler hier durch eines dieser vertreten zu lassen.

§ 3 des Stellvertretungsgesetzes räumt dem Reichskanzler das Recht ein, auch während der Dauer seiner Stellvertretung jede Amtshandlung selbst vorzunehmen. Dieses Recht steht dem Reichskanzler sowohl gegenüber dem Generalstellvertreter als auch gegenüber den Staatssekretären, die ihn sonst, wie wir gesehen haben, zu vertreten berufen sind, zu. Werden jedoch neben dem Generalstellvertreter auch Spezialstellvertreter bestellt, so geht das durch § 3 des Gesetzes vom 17. März 1878 dem Kanzler eingeräumte Recht, jede Amtshandlung auch selbst vorzunehmen, auf den Generalstellvertreter nicht über, obwohl sonst § 2 des Gesetzes vom 17. März 1878 dem Generalstellvertreter ein sehr weit gehendes Vertretungsrecht einräumt.

Besondere Bestimmungen bezüglich der Gegenzeichnung kaiserlicher Anordnungen unb Verfügungen gelten für Elsaß-Lothringen. Das Reich ist Inhaber der Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen, Träger die Gesamtheit der verbündeten Regierungen. Ausgeübt wird die Staatsgewalt durch den Kaiser nach § 3 des Gesetzes vom 9. Juni 1871. Die Gegenzeichnung der Anordnungen und Verfügungen, die der Kaiser in Ausübung dieser Staatsge-

walt erläßt, hat nach § 2 des Gesetzes, betreffend die Verfassung und Verwaltung von Elsaß-Lothringen, vom 4. August 1879 [1]) der Statthalter, als Nachfolger des Reichskanzlers, und nach § 4 Abs. 2 desselben Gesetzes der Staatssekretär für Elsaß-Lothringen als Stellvertreter des Statthalters zu leisten. — Außerdem werden durch § 4 Absatz 1 des citierten Gesetzes die Anordnungen und Verfügungen, welche der Statthalter kraft des ihm nach § 1 desselben Gesetzes erteilten Auftrages trifft, zu ihrer Gültigkeit durch den Staatssekretär, der dadurch die Verantwortung übernimmt, gegengezeichnet. Der soeben erwähnte § 1 des zitierten Gesetzes räumt nämlich dem Kaiser das Recht ein, landesherrliche Befugnisse, welche ihm kraft Ausübung der Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen zustehen, auf einen von ihm zu ernennenden Statthalter zu übertragen. Es giebt jedoch auch Fälle, in denen vom Kaiser aus gehende, auf Elsaß-Lothringen bezügliche Anordnungen und Verfügungen vom Reichskanzler gegengezeichnet werden. Zunächst ist hier die Ernennung und die Entlassung des Statthalters und die Übertragung kaiserlicher Befugnisse zu nennen. Sodann muß die Verkündigung elsaß-lothringischer Landesgesetze, die in der Form von Reichsgesetzen erlassen sind, erwähnt werden.

§ 19.

Die Gegenzeichnung bei der Ernennung und bei der Entlassung des Reichskanzlers.

Wie bereits angeführt ist, gelten für die Gegenzeichnung des Reichskanzler im Deutschen Reiche dieselben Grundsätze, wie für die Gegenzeichnung der Minister in Preußen. Daraus folgt, daß, da nach dem oben dargelegten zur Ernennung und Entlassung von Ministern die ministerielle Gegenzeichnung notwendig ist, das Erfordernis der Gegenzeichnung auch für Ernennung und Entlassung des Reichskanzlers. Derselbe Standpunkt wird auch bei

[1]) R.-G.-Bl., Jg. 1870, S. 165—69.

Meyer-Anschütz a. a. O. S. 441 Anm. 9 vertreten. Ebenso teilt ihn Hensel in seinem Aufsatz über die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers[1]). Auf Grund dieser Ansicht hält er die Ernennung Bismarcks zum Bundeskanzler des norddeutschen Bundes durch einen Allerhöchsten Erlaß vom 14. Juli 1867[2]) für rechtlich bedenklich. Dieser Erlaß ist nämlich von 2 preußischen Staatsministern gegengezeichnet. Die Notwendigkeit der Gegenzeichnung bei der Ernennung und Entlassung des Reichskanzlers ist oben bereits anerkannt worden. Zuzugeben ist Hensel auch, daß die Gegenzeichnung des erwähnten Allerhöchsten Erlasses vom 14. Juli 1867 durch 2 preußische Staatsminister ohne staatsrechtliche Bedeutung ist. Die Tatsache dieser Gegenzeichnung erklärt sich wohl daraus, daß man die Notwendigkeit einer Kontrasignatur bei der Ernennung des Bundeskanzlers empfand, aber noch niemand da war, der die Akte des Bundespräsidiums rechtsgültig hätte gegenzeichnen können. Durch die Notwendigkeit der Gegenzeichnung bei der Ernennung des Reichskanzlers ergiebt sich eine Schwierigkeit, deren Lösung auf die verschiedenste Weise versucht worden ist. Den einfachsten Ausweg schlägt Thudichum[3]) vor. Er behauptet, die Kontrasignatur eines Bundeskanzlers könne ebenso wenig zu seiner Entlassung als zur Ernennung seines Nachfolgers rechtsnotwendig sein. Zudem meint er, eine Verantwortlichkeit des Bundespräsidiums für dergleichen Akte finde selbstverständlicher Weise nicht statt. Dieser Ausweg ist jedoch abzulehnen. Der Reichskanzler ist der verantwortliche Reichsminister. Wie bereits für Preußen gesagt ist, ist zur Gültigkeit der Ernennung und der Entlassung von Ministern eine ministerielle Gegenzeichnung notwendig. Deshalb braucht aber durchaus nicht angenommen zu werden, daß der ab-

[1]) Hirth's Annalen, Jg. 1882, S. 7.

[2]) Bundes-G.-Bl., Jg. 1867, S. 23.

[3]) Verfassungs-Recht des norddeutschen Bundes und des deutschen Zollvereins, Tübingen 1870, S. 129.

tretende oder der antretende Reichskanzler die Neuernennung gegenzuzeichnen habe. Es sei hier nur darauf hingewiesen, was bereits oben gegen die Zulässigkeit der Gegenzeichnung der Ernennung durch den bereits abgetretenen oder den neu ernannten Minister gesagt worden ist. Die Gegenzeichnung der Ernennung des neu antretenden Reichskanzlers hat durch einen auf Grund des Gesetzes vom 17. März 1878 ernannten Stellvertreter zu erfolgen. Von der Stellvertretung überhaupt ist bereits die Rede gewesen. Wie aus dem oben Gesagten folgt, steht dagegen der Kontrasignatur des abtretenden Reichskanzlers zu derjenigen kaiserlichen Regierungshandlung, die seine Entlassung verfügt, durch diesen selbst kein formales Hindernis entgegen. Umständlicher ist schon das Auskunftsmittel, das Arndt a. a. O. S. 681 für diesen Fall gefunden hat. Zunächst behauptet er a. a. O. S. 97, daß der Reichskanzler, dem nach Art. 15 der Reichsverfassung der Vorsitz im Bundesrat und die Leitung der Geschäfte zusteht, infolgedessen auch Mitglied des Bundesrats sein müsse. Daß ihm bei dieser Behauptung nicht recht zu geben ist, wird noch weiterhin dargetan werden. Hier dient dieselbe Arndt jedoch nur als Grundlage für seine weiteren Ausführungen, und es ist daher auf sie nicht näher einzugehen. Er meint l. c. weiter, „daß es der König von Preußen sei, der namens des preußischen Staates den Kanzler als Bundesratsbevollmächtigten bestelle, und daß es der Kaiser sei, der namens des Reiches den bezüglichen Bundesratsbevollmächtigten zum Reichskanzler ernenne". Richtig ist, wenn er l. c. sagt:

„Für das Erstere bedarf es nach preußischem Staatsrecht der Gegenzeichnung eines preußischen Ministers".

Ebenso ist ihm bei seiner Behauptung, es stehe verfassungsmäßig nichts im Wege, daß der demnächstige Reichskanzler in seiner Eigenschaft als preußischer Staatsminister seine Ernennung zum Bundesratsbevollmächtigten gegenzeichne, zuzustimmen. Ebenso darin, daß für jede Ernennung zum Bundesratsbevollmächtigten,

der demnächst oder gleichzeitig vom Kaiser zum Reichskanzler bestellt wird, das preußische Ministerium dem preußischen Landtage verantwortlich sei. Auf Grund dieser Ausführungen kommt er also zu dem Schlusse, daß eine Gegenzeichnung zur Ernennung des Reichskanzlers, die nach Art. 15 der Reichsverfassung dem Kaiser zusteht, nicht erforderlich sei, sondern die von einem preußischen Minister geleistete Gegenzeichnung zum preußischen Bundesratsbevollmächtigten genüge, indem er annimmt, daß dieser notwendig auch der Reichskanzler sein müsse. Die Zulässigkeit der Entlassung des Reichskanzlers ohne Gegenzeichnung gründet er auf die §§ 25, 35 des Reichsbeamtengesetzes vom 31. März 1873, da nach denselben der Kaiser den Reichskanzler jederzeit und ohne Angabe von Gründen entlassen könne. Gegen diese Ausführungen läßt sich anführen, daß der Reichskanzler, wie wir gesehen haben, Reichsminister ist. Wie jedoch schon erörtert worden ist, ist die Stellung eines Ministers eine Doppelte. Einmal ist er Inhaber eines Staatsamtes und als solcher ist er dem Staatsoberhaupt zum Gehorsam verpflichtet, als Träger der Verantwortung jedoch ist er von der Gehorsamspflicht befreit. Auf den Reichskanzler, als verantwortlichen Reichsminister, nur die Bestimmungen des Reichsbeamtengesetzes bezüglich der Entlassung anzuwenden, erscheint jedoch recht bedenklich. Den Schlußfolgerungen Arndts kann jedoch nicht zugestimmt werden. Einmal besteht, wie bereits kurz angedeutet ist, und späterhin noch näher ausgeführt werden wird, durchaus keine staatsrechtliche Notwendigkeit dafür, daß der Reichskanzler auch Mitglied des Bundesrats sein müsse. Mit dem hier vertretenen Standpunkt stimmt auch die praktische Übung der Bundesregierung überein. In der Bekanntmachung, betreffend die Ernennung der Bevollmächtigten zum Bundesrate, vom 10. August 1867 [1]), wird der Bundeskanzler zum Bundesratsbevollmächtigten nicht ernannt. Wohl war er aber auch damals

[1]) Bundes-G.-Bl., Jg. 1867, S. 26.

schon Vorsitzender im Bundesrate. Die Behauptung Arndts a. a. O. S. 97, daß dies aus den Worten in Abs. 2 des Art. 15 der Reichsverfassung „jedes andere Mitglied“ folge, ist nicht zutreffend. Eher ließe sich noch zur Unterstützung der Behauptung Arndt's Artikel IX des Schlußprotokolles zu dem Vortrage vom 23. November 1870, betreffend den Beitritt Bayerns zur Verfassung des deutschen Bundes, anführen. Derselbe lautet: „Der königliche preußische Vertreter erkannte es als ein Recht der bayerischen Regierung an, daß ihr Vertreter im Falle der Verhinderung Preußens den Vorsitz im Bundesrate führe“. Doch dürfte wohl hierdurch angesichts des Standpunktes der praktischen Übung der Bundesregierung, der soeben angeführt worden ist, die Behauptung, daß der Reichskanzler zugleich auch Vertreter der preußischen Stimmen im Bundesrate sein müsse, auch nicht bewiesen sein. Uebrigens ist hier zu bemerken, daß er seinen Standpunkt gegen früher geändert zu haben scheint. In seinem Kommentar zur deutschen Reichsverfassung, das im Jahre 1897 erschienen ist, spricht er nämlich die Ansicht aus, daß es nicht notwendig und aus praktischen Gründen auch tatsächlich nicht stets der Fall sei, daß der Reichskanzler, auch wenn er den Vorsitz habe, gerade die preußischen Stimmen im Bundesrate führe. Sodann ist gegen den von Arndt in seinem „Staatsrecht des deutschen Reiches“ vom Jahre 1901 neuerdings vertretenen Standpunkt anzuführen, daß auch dafür, daß der Reichskanzler stets auch preußischer Ministerpräsident sei, keinerlei rechtliches Erfordernis vorhanden ist. Hensel meint a. a. O. S. es werde von allen Staatsrechtslehrern als unzweifelhaft anerkannt, daß der Reichskanzler nicht preußischer Staatsminister, insbesondere **nicht** preußischer Ministerpräsident zu sein brauche. Außerdem gibt es aber noch ein preußisches Staatsamt, das bisher regelmäßig mit dem Reichskanzlerposten verbunden gewesen ist; dies ist das Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten. Sehr richtig wird bei Meyer-

Anschütz a. a. O. S. 459 behauptet, daß diese Verbindung viel wichtiger sei als die des Kanzleramtes mit dem Posten des preußischen Ministerpräsidenten, und ihr Vorhandensein als eine politische Notwendigket bezeichnet. Daß es vom politischen Standpunkt aus sehr zweckmäßig ist, solange Art. 15 der Reichsverfassung in Geltung ist, daß der Reichskanzler zugleich Präsident des preußischen Staatsministeriums ist, wird auch von Hensel l. c. zugegeben. Zur Begründung der Behauptung, es beruhe nicht nur auf politischer Zweckmäßigkeit, sondern auf staatsrechtlicher Notwendigkeit, daß der Reichskanzler zugleich immer auch preußischer Ministerpräsident sein müsse, ließen sich die Worte Bismarcks anführen, die der bereits oben zitierten Auffassung, über die durch Art. 17 der Reichsverfassung plötzlich geänderte Bedeutung der Stellung des Reichskanzlers in seiner Reichstagsrede am 5. März 1878 folgten,[1]) dieselben lauteten:

„Darauf trat auch die von mir sofort . . . erkannte Notwendigkeit ein, daß der Reichskanzler und der preußische Ministerpräsident dieselbe Person sein müsse“.

Aus den später noch zu betrachtenden Ausführungen Bismarcks[2]) folgt jedoch, daß er mit den obigen Worten nicht die staatsrechtliche Notwendigkeit, sondern nur die politische Zweckmäßigkeit meinte. Auch in dieser Beziehung hat Arndt seine Ansicht erheblich geändert. In dem bereits erwähnten Kommentar zur Reichsverfassung vom Jahre 1895 steht nämlich auf § 132 folgender Satz „die Abgabe der preußischen Stimmen im Bundesrate ist eine preußische Angelegenheit, daher ist nicht rechtlich notwendig, aber doch politisch wesentlich, daß der Kanzler zugleich an der Leitung der preußischen Angelegenheiten als Ministerpräsident wirksam beteiligt ist.“ Arndt kam dann zu dem Schlusse, daß in Folge der auch von ihm zugestandenen Notwendigkeit einer Gegenzeichnung zur Ernennung und Entlassung des

[1]) Stenogr. Berichte, Jahrg. 1878, S. 342.

[2]) Gedanken und Erinnerungen, Bd. II, S. 307ff.

Reichskanzlers hier „sowohl der abtretende wie der antretende Kanzler als auch nach dem Gesetz vom 17. März 1878 der Stellvertreter des Kanzlers gegenzeichnen könne". Erheblich anders ist seine oben dargelegte Auffassung, die er in seinem 1901 erschienenen „Staatsrecht des Deutschen Reiches" vertritt. Auf dem gleichen Standpunkt wie Arndt l. c. neuerdings stehen Laband l. c. Bd. I S. 254 und Seydel[1]). Wie jedoch bereits angeführt ist, kann die neuere Auffassung Arndt's nicht als die richtige angesehen werden. Dem hier vertretenen Standpunkt entsprechen vielmehr seine Ausführungen in seinem Kommentar zur deutschen Reichsverfassung von 1895 mit der einzigen Einschränkung, daß seine Annahme der Zulässigkeit der Gegenzeichnung des abgetretenen wie des antretenden Reichskanzlers zur Neuernennung nicht zuzustimmen ist. Leider war es mir nicht möglich festzustellen, ob und durch wen der praktischen Übung der Reichsregierung nach bei der Ernennung und der Entlassung des Reichskanzlers eine Gegenzeichnung erfolgt. Es ist jedoch wohl anzunehmen, daß dieselbe durch einen Stellvertreter des Reichskanzlers geleistet wird. Was nun die Ernennung des preußischen Ministerpräsidenten zum Bundeskanzler des norddeutschen Bundes durch den Allerhöchsten Erlaß vom 14. Juli 1867 anbelangt, so ist zu sagen, daß dieselbe in Ausnahme von dem in dieser Abhandlung vertretenen Standpunkt auch ohne Gegenzeichnung durch einen Stellvertreter des Bundeskanzlers als gültig anzusehen ist. Dies folgt daraus, daß eben damals das Amt des Bundeskanzlers überhaupt erst geschaffen wurde, und natürlich auch noch kein Stellvertreter des Bundeskanzlers vorhanden war, eine Gegenzeichnung durch einen solchen daher faktisch auch unmöglich war. Eine gesetzliche Stellvertretung ist ja überhaupt erst durch das Gesetz vom 18. März 1878 geschaffen worden.

[1]) Kommentar zur Verfassungs-Urkunde für das deutsche Reich, II. Aufl., Freiburg i. B. und Leipzig 1897, S. 168.

V. Kapitel.

Das Recht und die Pflicht der Minister zur Verweigerung der Gegenzeichnung.

§ 20.

In Preußen.

Bei der Behandlung der Frage, durch wen die Regierungsakte des Monarchen gegenzuzeichnen sind, ist bereits kurz angedeutet worden, daß jedem Minister auch das Recht zusteht, die Gegenzeichnung solcher Regierungshandlungen des Monarchen, für die er die Verantwortung nicht übernehmen zu können glaubt, zu verweigern. Hiermit ist ein sehr bestrittener Punkt berührt worden. Nach der einen Meinung, wie sie z. B. in der schon mehrfach erwähnten, von Anschütz besorgten 6. Auflage des Lehrbuchs des deutschen Staatsrechts von Georg Meyer S. 248, Anm. 20 vertreten wird, haben die Minister das Recht, die Gegenzeichnung zu verweigern, nicht nur wenn sie den betreffenden Akt für gesetzwidrig, sondern auch wenn sie denselben aus politischen Gründen nicht für richtig halten. Auf einem anderen Standpunkt steht Bornhak a. a. O. Seite 53/54. Er will den Ministern nur das Recht und die Pflicht einräumen, die Gegenzeichnung von königlichen Regierungsakten, die sie für gesetzwidrig halten, abzulehnen. Das Recht, dieselbe aus polititschen Gründen zu verweigern, bestreitet er ihnen jedoch. Er begründet dies l. c. damit, daß eine Verantwortlichkeit der Minister für die Zweckmäßigkeit der Regierungshandlungen nur dem Könige gegenüber bestehe, und daher in dieser Beziehung der Minister gedeckt sei, wenn er auf Befehl des Königs einen Regierungsakt gegenzeichnet. Er führt l. c. aus, „daß man, wenn man den Ministern das Recht zugestehen wolle, aus politischen Gründen die Gegenzeichnung unter Berufung auf seine Verantwortlichkeit zu verweigern, eine politische Verantwortlichkeit der Minister auch anderen gegenüber als dem Könige, nämlich gegenüber den beiden Häusern

des Landtages anerkennen müsse." Diese politische Verantwortlichkeit kann nach seiner Ansicht nur durch die Notwendigkeit des Ministerwechsels auf Verlangen der parlamentarischen Mehrheit anerkannt werden. Somit wären wir auf dem Standpunkt angelangt, den man als parlamentarische Regierung bezeichnet. Den Ausführungen Bornhaks ist insoweit zuzustimmen, als er die Ausdehnung einer rechtlichen Verantwortlichkeit der Minister vor dem Landtage auf die politische Zweckmäßigkeit seiner Handlungen ablehnt. Nicht richtig ist es jedoch, wenn Bornhak auf Grund derselben den Ministern das Recht abspricht, die Gegenzeichnung von Regierungshandlungen, die sie für politisch unzweckmäßig halten, zu verweigern. Wenn es ja auch, wie gesagt, als durchaus unzulässig erscheint, eine Verantwortlichkeit des Ministers für die politische Zweckmäßigkeit der Regierungsakte, die er gegenzeichnet, gegenüber dem Landtage anzunehmen, so bleibt der Minister für dieselbe doch stets vor seinem Gewissen verantwortlich. Deshalb muß er auch in diesem Falle das Recht haben, die Gegenzeichnung abzulehnen. Hier eine Gehorsamspflicht des Ministers gegenüber dem Könige, infolge deren der erstere bei politisch unzweckmäßigen Regierungshandlungen durch den letzteren gedeckt sein soll, anzunehmen, hieße doch die Gewissensfreiheit des Ministers in bedenklichem Maße einschränken. Auf diesem Standpunkte scheint auch Schulze a. a. O. Bd. II S. 680 zu stehen. Er räumt nämlich l. c. den Ministern das Recht ein, ihre Mitwirkung nicht nur bei einer Maßregel, „die ihnen verfassungswidrig oder ungesetzlich, sondern auch bei einer solchen, die ihnen nachteilig für das Staatswohl erscheint, zu versagen". Für die hier vertretene Auffassung erklärt sich auch Frisch a. a. O. S. 194 ff. Gibt sich der König nicht mit der Verweigerung der Gegenzeichnung zufrieden, sondern glaubt er absolut, auf seinem Willen bestehen zu müssen, so steht ihm nach Art. 45 der preußischen Verfassungs-Urkunde das Recht zu, die betreffenden Minister zu ent-

lassen. Ebenso muß aber auch dem Minister das Recht eingeräumt werden, jeder Zeit vom Amte zurückzutreten, wenn er die Verantwortlichkeit für ihm ungesetzlich oder politisch bedenklich erscheinende Regierungsakte des Königs nicht übernehmen zu können glaubt. Das bayerische Gesetz über die Ministerverantwortlichkeit vom 4. Juni 1848 bestimmt dies ausdrücklich, indem nämlich Art. 3 desselben lautet: „Ein Staatsminister kann zu jeder Zeit um Entlassung von seiner Stelle bitten. Dieselbe darf nicht verweigert werden, wenn sie aus dem Grunde erbeten wurde, weil der König in wichtigen Regierungsangelegenheiten die Ratschläge seines Ministers nicht annehmen zu können glaubte."

Daß der Minister bei Leistung oder Verweigerung seiner Gegenzeichnung vom Willen des Königs ganz unabhängig sein soll, geht aus dem folgenden Zusatz des zitierten Art. 3 hervor: Dem auf diese Weise infolge seiner Bitte, sowie dem aus eigenem Antriebe des Monarchen enthobenen Staatsminister bleibt sein Standesgehalt ungeschmälert."

Außer von einem Recht der Minister, ihre Gegenzeichnung zu verweigern und ihre Entlassung zu fordern, wenn sie die Verantwortung für die Regierungsakte des Monarchen nicht mehr tragen zu können glauben, spricht man jedoch auch mit Recht von einer Pflicht derselben, aus ihrem Amte zu scheiden, wenn sie mit den Handlungen des Monarchen nicht mehr übereinstimmen. In Bayern ist diese Pflicht auch gesetzlich festgestellt worden. Art. 7 des bereits mehrfach zitierten bayerischen Gesetzes vom 4. Juni 1848 bestimmt darüber folgendes:

„Hält der Vorstand eines Staatsministeriums eine ihm angesonnene Amtshandlung für gesetzwidrig oder dem Landeswohle nachteilig, so ist er verpflichtet, dieselbe abzulehnen, bezw. seine Gegenzeichnung unter schriftlicher Angabe der Gründe zu verweigern. Er ist berechtigt, dem Ministerrate seine Gründe schriftlich darzulegen, deren Protokoll dem Könige vorzulegen ist."

Auf dem Standpunkt, daß der Minister die Pflicht habe, seine Gegenzeichnung zu verweigern, wenn er mit dem betreffenden Regierungsakte des Königs nicht einverstanden ist, stand auch Bismarck als preußischer Ministerpräsident. Leider hat sich bei den Ministern, die nach Bismarcks Entlassung in Preußen die Staatsgeschäfte geleitet haben, vielfach ein bedenklicher Mangel an Verantwortlichkeitsgefühl bemerkbar gemacht. Einige derselben scheinen wirklich eine Gehorsamspflicht gegenüber dem Könige im Sinne der oben besprochenen Auffassung Bornhaks angenommen zu haben. Wie die öffentliche Meinung über diese Auffassung des Ministeramtes dachte, geht hervor aus den zahlreichen Flugschriften der Tagespresse jener Tage. Eine anonyme „Bismarck und der Hof" betitelte Broschüre spricht sogar von einer bisher nicht gekannten Rückgratlosigkeit preußischer Staatsminister.

VI. Kapitel.

Das Recht und die Pflicht des Reichskanzlers zur Verweigerung der Gegenzeichnung.

§ 21.

An dieser Stelle ist noch zu sagen, daß bezüglich des Rechts und der Pflicht des Reichskanzlers, gegebenen Falls die Gegenzeichnung zu verweigern, dasselbe gilt, was bei Besprechung dieses Punktes über die Minister gesagt worden ist. Es ist bei dieser Gelegenheit bereits angedeutet worden daß auch Bismarck dieses Recht und diese Pflicht anerkannte. Die Geschichte seiner Entlassung vom 20. März 1890, die bekannt genug ist, um hier nicht näher geschildert zu werden, liefert einen deutlichen Beweis dafür. Damit soll jedoch durchaus nicht etwa behauptet werden, daß der Reichskanzler die Verpflichtung habe, sofort zurückzutreten, sobald er einmal in irgend einer Angelegenheit anderer Meinung ist, als der Kaiser. Auf dem gleichen Standpunkt stand Fürst Bülow in seiner Reichstagsrede vom

20. Januar 1903[1]), während er sich in derselben Rede auch dahin ausgesprochen hatte, daß der Reichskanzler nicht gegenzeichnen dürfe, was er nicht auch vor seinem eigenen Gewissen verantworten könne.

---

[1]) Stenogr. Berichte, 10. Legislaturperiode, II. Session 1900/1903, Bd. VIII, S. 7430.

Schluß.

Die Natur der durch die Gegenzeichnung begründeten Verantwortlichkeit der Minister.

§ 22.

Die Stellung der Minister im konstitutionellen Staate überhaupt.

Wie in der Einleitung dargelegt worden ist, liegt heutzutage die Hauptfunktion der ministeriellen Gegenzeichnung in der Begründung der Verantwortung der Minister. Zum Verständnis des Charakters dieser Verantwortlichkeit müssen wir schließlich einen kurzen Blick auf die Stellung der Minister im modernen Staate werfen.

Man versteht unter Minister einen Staatsdiener, der unter unmittelbarer Unterordnung unter das Staatsoberhaupt einen bestimmten Teil der Staatsgeschäfte unter persönlicher Verantwortung leitet. Bei der näheren Untersuchung der Stellung der Minister findet man, daß dieselbe sich nach zwei streng von einander zu trennenden Seiten in ganz verschiedener Weise darstellt. Die eine Seite dieser Stellung, bei welcher sich die Minister als Inhaber von Staatsämtern darstellen, bestimmt sich nach den Normen für die Ausübung einer Amtsgewalt. Auf dieselbe näher einzugehen, liegt außerhalb des Rahmens dieser Abhandlung, und es sollen ihr daher hier nur einige Worte gewidmet sein. Sie betrifft kurz gesagt das dienstliche Abhängigkeitsverhältnis des Ministers gegenüber dem Monarchen, als dessen Ausfluß das bereits erwähnte, dem Könige allein zustehende Recht, die Minister zu ernennen

und zu entlassen, darstellt. Während für die eine hier nicht näher zu behandelnde Seite der Stellung der Minister unmittelbare Unterordnung unter das Staatsoberhaupt besteht, sind sie natürlich nach der anderen Seite hin als Träger der konstitutionellen Verantwortlichkeit, wie wir auch bereits gesehen haben, vollständig frei gestellt. Es wäre falsch, auch hier mit Bornhak l. c. die dienstliche Gehorsamspflicht gegenüber dem Monarchen, als Staatsoberhaupt, in dem vollen Umfange, wie sie für die andere Seite der Stellung der Minister gilt, anzunehmen. Daß der Monarch den Minister in keiner Weise zwingen kann, seine Gegenzeichnung zu leisten, ist bereits dargelegt worden.

Wie bereits erwähnt, bestimmt auch die preußische Verfassungs-Urkunde in Art. 44 ebenso wie alle anderen deutschen Verfassungen, daß jede Regierungshandlung des Königs der Gegenzeichnung durch einen verantwortlichen Minister bedarf. Eine nicht mit dieser Gegenzeichnung versehene Regierungshandlung ist, wie wir gesehen, ungültig. Dadurch ist der König bei der Führung der Regierung an die Mitwirkung eines Ministers staatsrechtlich gebunden.

§ 23.

Die juristische Natur der Ministerverantwortlichkeit.

Nachdem nun von der ministeriellen Gegenzeichnung und der durch sie begründeten Verantwortlichkeit gehandelt worden ist, muß noch ein Blick auf die juristische Natur derselben geworfen werden. Es würde zu weit führen, alle die verschiedenen Theorien, die über die juristische Natur der ministeriellen Verantwortlichkeit aufgestellt worden sind, abzuhandeln. Es soll nur mit einigen Worten der Standpunkt, der hier bezüglich des juristischen Charakters der vom Minister durch seine Gegenzeichnung übernommenen Verantwortlichkeit vertreten wird, dargelegt werden. Es sei hier bemerkt, daß derselbe auch in der Literatur die meisten Vertreter gefunden hat, und daher als die herr-

schende Meinung bezeichnet werden kann. Er wird z. B. vertreten von Seydel a. a. O. S. 298, von Samuely[1]) und von Zöpfl[2])[3]). Zunächst steht es fest, daß die Minister stets nur für ihre eigenen Handlungen, niemals für die des Monarchen verantwortlich sind. Es ist nun an sich gleichgültig, ob die Anregung zu einer Regierungshandlung, die vom Minister gegengezeichnet ist, von diesem selbst oder vom Monarchen ausgegangen ist. In beiden Fällen hat der Minister, da er zur Leistung der Gegenzeichnung, wie schon oben erwähnt, in keiner Weise durch den Monarchen gezwungen werden kann, selbständig gehandelt und ist dafür verantwortlich. Das durch die ministerielle Gegenzeichnung begründete Verhältnis stellt sich derart dar, daß der Wille des Ministers durch dieselbe zum Willen des Monarchen gleichinhaltlich hinzutritt. Jede vom Monarchen ausgehende und vom Minister gegengezeichnete Regierungshandlung ist also zugleich Handlung des unverantwortlichen Monarchen und Handlung des verantwortlichen Ministers. Daß er außerdem für die Handlungen, die er ohne oder gegen den Willen des Monarchen, innerhalb der eigenen Amtskompetenz vornimmt, nach dem allgemeinen Grundsatze haftet, daß jeder, dem im konstitutionellen Staate eine öffentliche Gewalt anvertraut ist, für die pflichttreue Amtsführung einzustehen hat, ist so natürlich, daß es keiner näheren Begründung bedarf.

§ 24.

Die Verantwortlichkeit der Minister gegenüber der Volksvertretung für ihre Gegenzeichnung.

Nachdem nun festgestellt worden ist, in welchen Fällen und zu welchem Zwecke das Erfordernis der ministeriellen

---

1) Das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit in der konstitutionellen Monarchie, Berlin 1869.

2) Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts, V. Aufl., Leipzig und Heidelberg 1865.

3) Die Besprechung von Bischofs, Schrift „Ministerverantwort-

Gegenzeichnung in die Verfassungen fast aller konstitutionellen Staaten Aufnahme gefunden hat, muß noch untersucht werden, wem gegenüber der Minister durch seine Gegenzeichnung die Verantwortlichkeit übernimmt. Zunächst möge mit einigen kurzen Worten von der Verantwortlichkeit der Minister gegenüber dem Monarchen gehandelt werden. Es unterliegt keinem Zweifel, daß die Minister, sowie alle anderen Staatsbeamten trotz ihrer schon besprochenen freien Stellung dem Herrscher für ihre Amtsverwaltung verantwortlich sind. Als ein Ausfluß dieser Dienstgewalt stellt es sich dar, daß der König gemäß Art. 45 der preußischen Verfassungs-Urkunde das Recht hat, die Minister zu ernennen und zu entlassen.

Nach der anderen Seite hin ist eine Verantwortlichkeit der Minister wie für alle konstitutionellen Staaten, so auch für Preußen, gegenüber dem Landtage anzunehmen. Diese Verantwortlichkeit der Minister gegenüber der Volksvertretung hat schon Montesquieu behauptet. Er sucht sie zu begründen, indem er sagt:

„Mais si dans un Etat libre la puissance législative ne doit pas avoir le droit d' arrêter la puissance executrice, elle a droit et doit avoir la faculté d' examiner de quelle manière les lois qu' elle a faites ont été executées.“ [4])

Die Meinung, daß eine Ministerverantwortlichkeit in einem konstitutionellen Staate notwendig sei, kann als die allgemein herrschende bezeichnet werden und die Versuche, eine entgegengesetzte Ansicht geltend zu machen, sind von so geringem Erfolge begleitet gewesen, daß auf sie nicht näher eingegangen zu werden braucht. Die herrschende Meinung hat in der Literatur aller Länder Vertreter gefunden. Unter den deutschen Schriftstellern ragt besonders

---

lichkeit und Staatsgerichtshöfe“ in den Heidelberger Jahrbüchern der Literatur, Jahrg. 1859.

[4]) De l'esprit des lois, nouvelle édition, Genève 1749, t. I, liv. IX, chap. VI, p. 253.

Samuely durch seine treffende Beweisführung für die Notwendigkeit der Ministerverantwortlichkeit in seiner bereits erwähnten Schrift hervor. Rönne bezeichnet sogar a. a. O. Bd. II S. 254 die Ministerverantwortlichkeit als „den Schlußstein des ganzen Verfassungswerkes". Ähnlich drücken sich einige andere Schriftsteller aus. So erkärt z. B. Frisch a. a. O. S. 184 die Verantwortlichkeit der Minister für das einzige Mittel, die Einhaltung der Verfassung zu sichern. Thomas Erskine May[1]) nennt die in England „impeachment" genannte Ministeranklage „a safeguard of public liberty well worthy of a free country, and so noble an institution as a free Parliament". Von französischen Schriftstellern spricht Le Graverand[2]) die Notwendigkeit einer Verantwortlichkeit der Minister besonders klar aus mit den Worten: „La responsabilité des ministres est tellement inhérente à l'essence d'une monarchie constitutionelle, que l'on peut affirmer que sans cette garantie nécessaire il serait impossible d'indiquer une différence dans la pratique et l'action, entre la nature de ce gouvernement et celle d'une monarchie absolute". Für die Notwendigkeit der Ministerverantwortlichkeit tritt auch Gerber[3]) sehr energisch ein. Er sieht S. 168 in dem Erfordernis der ministeriellen Gegenzeichnung für die Wirksamkeit der Verfügungen des Monarchen in Regierungsangelegenheiten eine der größten Garantien für die unverrückbare Aufrechterhaltung des Grundgesetzes. Weiterhin führt er sehr richtig aus, „daß dadurch das verfassungsmässige Handeln nicht blos ein abstraktes Gebot bleibt, sondern für die Minister immer auch zur Frage einer persönlichen Verantwortlichkeit werde". Die Notwendigkeit der Ministerverantwortlichkeit als einer Ga-

---

[1]) A practical treatise on the laws, privileges, proceedings and usage of Parleament, III. edition, London 1855, S. 498.

[2]) Des lacunes et des besoins de la législation française, Paris 1829 t. 2. chap. 3 p. 55.

[3]) Grundzüge eines Systems des öffentlichen Rechts, Leipzig 1865.

rantie der Innehaltung der Verfassung durch den Monarchen ist oben bereits zugegeben worden. Zu weit geht jedoch Mohl[1]), der auch die Notwendigkeit einer Ministerverantwortlichkeit im Allgemeinen unter demselben Gesichtspunkte befürwörtet. Er behauptet a. a. O. S. 5, daß die Folge der Annahme der konstitutionellen Staatsform für den betreffenden Staat einen gefährlichen Dualismus begründe, indem er die Regierung und die Regierten als zwei feindliche, sich in ihren Interessen gegenseitig drohende Elemente darstellt. Die Wahrung der Rechte der Regierten liegt, wie auch hier zugegeben wird, allerdings der Volksvertretung ob. Durch die Verfassung werden nach seiner Ansicht die Schranken zwischen den Rechten dieser beiden feindlichen Elemente gezogen und als Garantie ihrer Innehaltung müsse der Rechtsweg zulässig sein. Von diesem Gesichtspunke aus befürwortet er einmal die Zulässigkeit der Anklage der einzelnen Volksvertreter durch die Regierung, da eine Anklage der Volksvertretung in ihrer Gesamtheit unstatthaft sei. Andererseits wieder gibt er der Volksvertretung das Recht, die Minister, die durch ihre Gegenzeichnung die Verantwortlichkeit für die Regierungshandlungen des unverantwortlichen Monarchen übernehmen, wegen Verfassungsverletzungen anzuklagen. Der Standpunkt, demzufolge die Ministerverantwortlichkeit ein in der konstitutionellen Monarchie durchaus notwendiges Institut ist, und der auch hier vertreten wird, kann wohl als der richtige bezeichnet werden; haben sich doch die Verfassungen fast aller konstitutionellen Staaten auf denselben gestellt. Als verfehlt erscheint nur der Weg, auf dem Mohl zu diesem richtigen Resultat gelangt. Er behauptet a. a. O. S. 84 der Zweck der Ministerverantwortlichkeit liege im Schutze und der Verteidigung der Volksrechte. Gegen diese Auffassung wendet

---

[1]) Die Verantwortlichkeit der Minister in Einherrschaften mit Volksvertretung, Tübingen 1837.

sich Hauke[1]), indem er zunächst den Ausdruck „Volksrechte“ für zu wage erklärt, um zur Formulierung eines Prinzipes zu dienen. Denn mit Recht hält er es für unzulässig, die Ministerverantwortlichkeit auf den Schutz eigentlicher Volksrechte zu beschränken. Er sagt l. c., die Aufrechterhaltung und Beachtung der dem Monarchen nach der Verfassung zukommenden Rechte, sei gewiß auch für das Volk von hoher Wichtigkeit und berechtigtem Interesse, ohne daß aber hierbei von Volksrechten im technischen Sinne gesprochen werden könnte. Wie Samuely a. a. O. S. 32 richtig sagt, erscheint die Gegenüberstellung von Fürst und Volk als zwei auf einander eifersüchtiger, sich in ihren Interessen gegenseitig bedrohender Elemente unstatthaft, da dieselben nach dem Begriffe der konstitutionellen Monarchie gemeinsam wirkende Glieder eines organischen Ganzen sind. Sodann ist auch die Gleichstellung des einzelnen Volksvertreters, der doch naturgemäß keine Gewalt und keine Macht haben kann, bezüglich der Verantwortlichkeit mit dem Minister, in dessen Händen sich die ganze Fülle der Regierungsgewalt, soweit sie nicht dem Monarchen persönlich zusteht, vereinigt, durchaus unnatürlich. Wohl scheint sich zu dieser etwas eigentümlichen Auffassung durch die Gesetzgebung seines Heimatlandes Württemberg, nach dessen Verfassung vom Jahre 1819 Art. 199 eine Anklage der Regierung gegen die Ständemitglieder zulässig ist, haben verleiten lassen.

§ 25.

Das Recht der Volksvertretung, beim Monarchen über die Minister Beschwerde zu führen.

Nun könnte ja zur Begründung der Ansicht, eine Ministerverantwortlichkeit sei nicht nötig, gesagt werden, die Volksvertretung könne beim Monarchen über einen Minister, der die Verfassung verletzt habe, Beschwerde führen. Dagegen muß jedoch eingewandt werden, daß die Wirksamkeit der Beschwerde, da es nach den meisten

[1]) Die Lehre von der Ministerverantwortlichkeit, Wien 1880, S. 17.

Verfassungen alleiniges Recht des Monarchen ist, die Minister zu entlassen, ganz im Belieben desselben steht. Zum Schutze der Verfassung ist jedoch ein „juristisch zwingendes Mittel", wie Samuely a. a. O. S. 66, sagt, unbedingt erforderlich, und ein solches ist in dem Rechte der Volksvertretung zur Ministeranklage gegeben. Die Beschwerde genügt daher dem Zwecke, dem das Institut der Ministerverantwortlichkeit dienen soll, ebenso wenig wie die Annahme eines schiedsrichterlichen Verfahren bei der Ministeranklage. Dadurch soll jedoch nicht der sogenannten parlamentarischen Verwaltung, wie sie z. B. in England besteht, das Wort geredet werden. Das Begriffsmerkmal dieser Regierungsform ist es, wie bereits angeführt ist, daß die Minister, die nicht die Mehrheit der zweiten Kammer erhalten, vom Amte zurücktreten müssen. Damit hat die Volksvertretung ein Recht der Entscheidung über die Regierung erlangt.

§ 26.

Die Notwendigkeit der durch die Gegenzeichnung begründeten Verantwortlichkeit gegenüber der Volksvertretung.

Daß die Ministerverantwortlichkeit, die Thomas Erskine May, wie oben schon angeführt ist, „so noble an institution as a free Parleament" nennt, auch dazu angetan ist, die Stellung des Monarchen würdiger und sicherer zu gestalten, ist wohl auch ohne Weiteres klar. Auch steht es fest, daß mit dem Institut der Ministerverantwortlichkeit ein gesetzliches Mittel zur Beilegung von dem Staate verderblichen Meinungsverschiedenheiten zwischen Regierung und Volksvertretung geschaffen wird. Mit dieser Ansicht stimmt auch Samuely a. a. O. S. 64 überein. Die Absicht, die damit verfolgt wird, ist jedenfalls die gewaltsame Austragung dieser Meinungsverschiedenheiten, z. B. durch Revolutionen, zu vermeiden. Über diesen Punkt bemerkt

Constant in „De la responsabilité des ministres" bei Laboulaye p. 404:

„Si vous ne préparez pas des moyens constitutionels de réprimer ce mal et de punir ou éloigner le coupable la nécessité fera trouver ces moyens hors de la constitution même".

Wenn man nun einwendet, daß die Feststellung einer Verantwortlichkeit der Minister und die Zulässigkeit einer Anklage gegen dieselben erfahrungsgemäß Revolutionen nicht verhindert habe, so ist demgegenüber auf die Unvollkommenheit aller menschlichen Einrichtungen hinzuweisen.

Sehr gut spricht sich über das Wesen der Ministerverantwortlichkeit in dem Sinne, der auch der hier vertretenen Auffassung zu Grunde liegt, der Bericht über den Minister-Verantwortlichkeitsgesetz-Entwurfs des Verfassungsausschusses des österreichischen Abgeordnetenhauses, den Hauke[1]) erwähnt, aus. Dort heißt es nämlich:

„Die Trennung der vollziehenden und der gesetzgebenden Gewalt und die Pflicht der Regierung, in verfassungsmäßiger Ausübung des Verwaltungsrechtes die Gesetze in Erfüllung zu bringen und beide Gewalten in Harmonie zu erhalten, führen zur Ministerverantwortlichkeit."

Schließlich möge noch eine eigentümliche Ansicht über die ministerielle Gegenzeichnung und die dadurch begründete Verantwortlichkeit erwähnt werden, die Schmitthenner[2]) vertritt. Auch er ist l.c. der Ansicht, „daß die schwierige Aufgabe, in der konstitutionellen Monarchie eine Einrichtung zu finden, welche die Regierungsgewalt, die ihrem Begriffe nach die materielle Macht in der Hand habe, in dem Falle, wo sie ungesetzlich über ihre Grenzen schweife, in die Schranken der Verfassung zurückzudrängen vermöge, durch das Institut der Ministerverantwortlichkeit gelöst sei." Im weiteren

[1]) Die Lehre von der Ministerverantwortlichkeit, Wien 1880, S. 7 Anm. 8.

[2]) Grundlinien des allgemeinen oder idealen Staatsrechts, Gießen 1845, S. 423/24.

kommt er aber zu der merkwürdigen Folgerung, daß das Erfordernis der ministeriellen Gegenzeichnung nicht das geeignete Mittel zur Begründung der auch von ihm als notwendig anerkannten Verantwortlichkeit der Minister sei. Er nennt das Erfordernis der ministeriellen Gegenzeichnung „eine künstliche Handfessel des Regenten, die der germanischen Monarchie in ihrer organischen Entwicklung als gesetzliche, nicht zu umgehende Bestimmung fremd sei.“ Vor allem aber meint er, „dieselbe sei in normalen Zeiten des Staatslebens nicht nötig, in kritischen Staatslagen aber, wo die Wahrheit der Dinge an den Tag komme, halte sie nicht Stich.“ Auf Grund dieser Auffassung kommt er dazu, das Erfordernis der ministeriellen Gegenzeichnung abzulehnen. Hierzu sei gesagt, daß die hier vertretene Auffassung wonach die ministerielle Gegenzeichnung nur ein Beweismittel für die Mitwirkung des unterzeichnenden Ministers, aber kein notwendiges Erfordernis der Verantwortlichkeit der Minister ist, oben bereits genügend klar gelegt worden ist, so daß auf die eigentümliche Ansicht Schmitthenners nicht näher eingegangen zu werden braucht.

Druckfehler-Berichtigung.

Auf Seite 16, Zeile 28, lies „Vetorecht“ statt Vorrecht, auf Seite 3, Zeile 13, lies „deutschem“ und auf Seite 8, Zeile 6, ist das Wort „der“ einmal zuviel.

Lebenslauf.

Am 16. August 1880 wurde ich als Sohn des damaligen königlichen preußischen Hauptmanns und Kompagniechefs im 3. Oberschlesischen Infanterieregiment Nr. 62 Hermann Eggel und seiner Ehefrau Marie, geborenen Geßner, zu Cosel O.-S. geboren. Ich bin preußischer Staatsangehöriger und in der evangelischen Religion erzogen. Bis zum achten Lebensjahre erhielt ich Privatunterricht und trat dann an Ostern 1889 in die Sexta des königlichen Gymnasiums zu Görlitz ein. An Ostern 1890 ging ich in die Quinta des königlichen Gymnasiums zu Hirschberg i. R. über und kam schließlich an Ostern 1893 in die Untertertia des königlichen Realgymnasiums zu Tarnowitz O.-S. An dieser Anstalt machte ich am 13. Februar 1899 das Abiturientenexamen und trat dann am 1. März desselben Jahres als Fahnenjunker in das erste westfälische Feldartillerieregiment Nr. 7 zu Düsseldorf ein. Am 1. April 1900 mußte ich wegen eines am 5. Oktober 1899 beim Remontereiten erlittenen Kniescheibenbruches als Fähnrich den Abschied nehmen. Mit dem Beginne des Sommersemesters 1900 wurde ich an der königlichen Technischen Hochschule zu Charlottenburg bei der Abteilung für Chemie und Hüttenkunde immatrikuliert. Mit dem Sommersemester 1902 ging ich an die königliche Universität zu Breslau über und wurde daselbst bei der philosophischen Fakultät eingeschrieben. Durch das viele Stehen im Laboratorium überanstrengte ich mir jedoch das kranke Knie so, daß ich das Studium der Chemie aufgeben mußte. Mit dem Beginne des Wintersemesters 1902/03 wurde ich bei

der juristischen Fakultät der königlichen Universität zu Breslau eingeschrieben. Dem juristischen Studium lag ich sechs Semester ob und bestand am 29. Januar 1906 das Referendar-Examen mit dem Prädikate „Gut“. Momentan bin ich im Vorbereitungsdienste am Amtsgericht zu Oberglogau beschäftigt.

Während des juristischen Studiums hörte ich folgende Dozenten: Beyerle, Brie, Dahn, Engelmann, Otto Fischer, Gretener, Heilborn, Jörs, Kleineidam, Klingmüller, Leonhard, Skutsch, Sombart, Wolf und Zacher.

An dieser Stelle möchte ich mir erlauben, meinen akademischen Lehrern für die mir gewährte Förderung und Anregung meinen gehorsamsten Dank auszusprechen.

Otto Eggel, Referendar.